ا مهورية ا زائرية الد قراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة التعليم العا والبحث العلمي

Ministère de L'Enseignement Supérieur Et de la Recherche Scientifique

جامـعة أ مد بوقرة بـومرداس

Université M'Hamed BOUGARA Boumerdès

كلية ا قوق والعلوم التجارية

Faculté de Droit et des Sciences Commerciales

السلطات الإدارية المستقلّة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية

مذكّرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال

تاريخ المناقشة :......................................

إعداد الطالب

حدري سمير

إشراف الأستاذ:

د/ زوايميه رشيد

لجنة المناقشة:

د/ ....رئيسا

د/ رشيد زوايميه، أستاذ التعليم العالي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو مشرفا

د/ .... ممتحنا

السنة ا امعية: 2006

ا مهورية ا زائرية الد قراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة التعليم العا والبحث العلمي

Ministère de L'Enseignement Supérieur

Et de la Recherche Scientifique



جامـعة أ مد بوقرة بـومرداس

Université M'Hamed BOUGARA Boumerdès

كلية ا قوق والعلوم التجارية

Faculté de Droit et des Sciences Commerciales

Les autorités administratives indépendantes statuant en matière économique et financiere

Résumé du Mémoire de magister

Date de soutenance :…………………………..

Préparé par:
HADRI Samir

Encadré par
D. ZOUAÏMIA Rachid

Commission de Jury :

D. ……………………………………………………….……..…….président
D. ZOUAÏMIA Rachid ……………………….…..….……..…promoteur
D. ……………………………………………………….……examinateur

Année Universitare 2006

بسم الله الرحمن الرحيم

[وَمَا أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلاً]

(الآسراء:85)



إjlølɹlb

ÅļF مϘℝي الأعÅ في الΠياة، مɣ كان ëք Jlʒæ مŭلمي
مرlŷá: ϙني الΠلسي ɫ .

ÅļF مɣ الϞنة ƠΓƠ ϣيملΗı، ϙمي منϋلا الΠ ɫ Պ Πlنان.

ÅļF ϙƱơواϙي، ըكل ϙفراد عاϙلتي.

ÅļF ƱăلϚيلتي، التي مҗɵ لي æy الشون في ʃاقƐ ϭذا الشمل
ĞϙمαΗı الم‡ϙϋة.

ÅļF كمال، ϶نير، فاơƬ، كرæϘ ըكل ϙǳyقاϙلي.

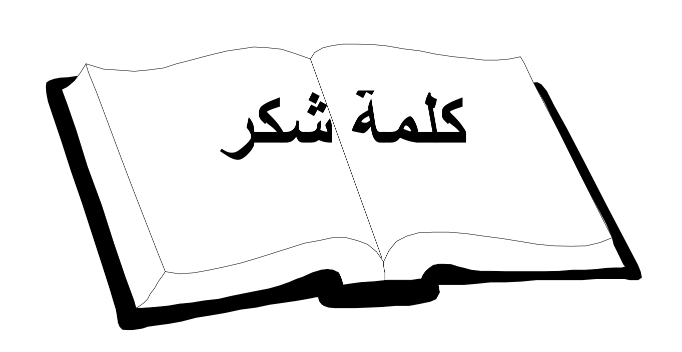
ÅļF ϶مÊϙلي في جامϋة ϙلϘæ ըفي االركة ϶Åيتال ըعمال
مركϟ السΠ ɫ ϙلϘامϋة.

ÅļF كلّ مɣ ϶عاϙyني في مĞϛΘ: المϯرة ϶ŷاϟة الوÅنية
ėلدارة، كϙية الΠقوä ϜϟيتϙÅ ըϟ ըϘالϨϙلϘ ըϟمرداوم I .

ÅļF الأϟتا϶ Ƶ ըϙƱϘوفي راليy ըϟ϶وفæ tΕ ϙيyϊ الرϟمان، ըكلّ مɣ
عϢمني...

ϘيلϙΗ جميϋل ϙģyá ϙمرة جΗyá.

مير5



اعترافا بالفضل أتقدم بجزيل الشكر وخالص الامتنان إلى أستاذي المشرف

الدكتور زوايميه رشيد

الذي أشرف على هذه المذكرة، وتعهّدها بالتصويب، في جميع مراحل إنجازها، وزوّدني بملاحظاته القيمة وتوجيهاته التي على ضوئها سرت حتّى اكتمل هذا العمل.

فجزاه الله عنّا كلّ خير وأبقاه لطلبته عونا ومرشدا.



قائمة المختصرات

AAI : Autorité Administrative Indépendante

AJDA : Actualité Juridique de Droit Administratif

CE : Conseil d'Etat

C.CONC : Conseil de la concurrence

C.CONST :Conseil constitutionnel

D. : Recueil Dalloz

D.H. : Recueil Dalloz Hebdomadaire.

EDCE : Etudes et Documents du Conseil d'Etat.

JCP : Juris-Classeur Périodique (La Semaine Juridique).

JORF : Journal Officiel de la République Française.

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

LPA : Les Petites Affiches.

OPU : Office des Publications Universitaires

PUF : Presses Universitaires de France.

RASJEP : Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.

RDP : Revue du Droit Public et de la Science Politique.

RFAP : Revue Française d'Administration Publique.

RFDA : Revue Française de Droit Administratif.

RFSP : Revue Française de Science Politique.

RIDE : Revue Internationale de Droit Economique

RISA : Revue Internationale des Sciences Administratives.

المقدمة

مقدمة:

العولمة هي نزع الحواجز أو الحدود الاقتصادية بين الدول، وذلك عبر العالم، بهدف ضمان حرية سير كلّ عوامل الإنتاج.

وهذه الظاهرة لم تكن بعامل الصدفة وخاصّة في بلدان العالم الثالث كالجزائر، وذلك بتقليد القانون الليبرالي الغربي. إذ نلاحظ تغيرات دستورية، وانسحابًا للدولة في المجال الاقتصادي، واستقبال التنظيم القانوني الليبرالي، وذلك باستيراد أحدث التكنولوجيات القانونية "المفتاح في اليد". وقد صرح أحد الكتاب قائلا: « ***يماDžl تحديد شاUU الUالkŚافة والأقتTاد لUامم الأQrjn. وذلك pljG باستيراد النUام الUاتوني الذي سيDkر علĂ التنUيم الأجتماعي الله، وGدوDž احتUUU الأراTي أو استUمار رDو2 أموUU في التطوير الأقتTادي والأجتماعي*** »[1].

وبالتّالي ظاهرة العولمة مرفقة بإنتاج أحدث القواعد وكفاءتها تفرض كضرورة لانضمام الدولة المعنية في اقتصاد معولم (Une économie mondialisé)، بدون حدود[2].

وبالنّسبة للجزائر، إلى جانب استيراد التقنيات "المفتاح في اليد"، تمّ وضع سياسة إزالة التنظيم وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لصالح السوق[3].

وبعد ذلك نلاحظ وضع هيئات جديدة مأخوذة من النموذج الغربي وهي السلطات الإدارية المستقلة والمكلّفة بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط للاقتصاد في مرحلة انتقالية. علما أن هذه الإصلاحات تستدعي ضرورة إنشاء هيئات مكلّفة بالضبط ذات نموذج ليبرالي، وكما يصرح أحد الكتاب على أن:

---

1 - DELMAS – Marty M., « La mondialisation du droit : Chances et risques », D.H, 1999, p. 46.

2 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Alger, 2005, p. 05.

3 - ZOUAIMIA R., «Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien», Revue Idara, N° 21, 2001, p. 126 et 127.

« ***Libéralisation de l'économie et affirmation d'autorités de régulation cheminent de pair*** »[4] .

وبالتّالي نشأت هيئات جديدة، تدعى السلطات الإدارية المستقلة، بدلاً من الهيئات الإدارية التقليدية أو الكلاسيكية، وذلك لأداء الوظائف المتعلقة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية. وإن كانت هذه الهيئات الجديدة محل دراسات هامة خاصّة في فرنسا[5]، إلا أن الأمر ليس كذلك في الجزائر ولذلك بقي موضوع السلطات الإدارية المستقلة غير معروف، مما دفعنا إلى البحث في هذا الموضوع ولأهميته البالغة في الوضع الراهن[6].

فلذا نتساءل عن الأساس القانوني والمفهوم الحقيقي للسّلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كما أنّ تسميتها تدل على خاصية الاستقلالية مما يدفعنا للتساؤل عن مدى استقلاليتها. وأخيرا سنبيّن مدى تناقض أو تعارض السلطة المخوّلة للهيئات المستقلة مع المبادئ الدستورية.

تطرح فكرة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي صعوبات في تكييفها، مما يستدعي البحث عن المقصود بهذه الفكرة وعن المعايير الأساسية التي تسمح بتكييف هيئة ما ومنحها صفة السلطة الإدارية المستقلة (الفصل الأوّل).

وبعد منحها صفة السلطة الإدارية المستقلة فإنّ هذه الأخيرة تدخل بهدف ضبط المجال الاقتصادي والمالي، وللقيام بهذه المهمة تخوّل لها سلطات تختلف من هيئة إدارية مستقلة إلى أخرى (الفصل الثاني).

---

4 - STIRN B., « Les autorités administratives indépendantes », www.Lexinter.net/

5 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 07.

6 - Ibid, p. 07.

تمـهيد:

إنّ السلطات الإدارية المستقلة تشكل اليوم وجهة جديدة لدور الدولة في المجال الاقتصادي والمالي. وذلك سواء في القانون المقارن أو في القانون الجزائري، إلا أنها تطرح عدّة إشكالات في الأنظمة القانونية المقارنة، وأوّلها هو ظهورها في القانون المقارن، سواء كان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية أو في بريطانيا، كما ظهرت وتطورت في القانون الفرنسي. وقد صنّفها الفقه الفرنسي بصنف قانوني جديد "Une nouvelle catégorie juridique"[1]. وظهورها في المنظومة القانونية الجزائرية لم يكن بعامل الصدفة بل كان تقليدا للنظام الفرنسي، كما يدعى بـ "التّقليد الإيمائي" "Le mimétisme administratif". وفي هذا السياق علّق على هذه الوضعية الأستاذ "G. LANGROD" كما يلي:

« ***D'abord il s'agit de concevoir le mimétisme non pas entant qu'une inspiration d'ordre général mais comme une opération d'imitation stricto sensu*** »[2] .

ولدراسة ظهور السلطات الإدارية المستقلة سنتطرق أوّلا إلى ظهورها في القانون المقارن (المطلب الأوّل). وبعد ذلك سندرس ظهورها في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

ظهور السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية، ثمّ نقل إلى القانون الإداري الفرنسي ولم يكن ذلك عن طريق التقليد الإيمائي، وهذا ما صرّح به الأستاذ Moderne Franck[3].

---

1 - SABOURIN P., « Les A.A.I : une catégorie nouvelle », AJDA, 1983, p. 275 ; CHEVALLIER J., « Réflexions sur l'institution des A.A.I », J.C.P, 1986. I. N° 3254.

2 - LANGROD G., « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », RISA, 1973, p. 119.

3 - « Le développement des A.A.I en France, est trop récent pour que le «mimétisme» institutionnel dont nombre de régimes des Etats francophones d'Afrique offrent l'exemple. Ait pu s'alimenter à cette source: La remarque vaudrait a fortiori pour des Etats «Coloniaux» comme le Portugal ou l'Espagne; moderne F., «Etude comparée», in Colliard C.A. et Timsit G. (S/dir), Les A.A.I, PUF, Paris, 1988 , p. 189.

ويذكر الأستاذ CABENTONUZI Laurent:

« ***Les autorités régulatrices indépendantes « reflètent une défense nouvelle en France, mais traditionnelles dans la philosophie anglo-saxonne, à l'égard de l'Etat comme siège du pouvoir politique (C'est-à-dire en pratique du pouvoir exécutif). Lorsqu'il s'agit de contrôler les domaines sensibles à l'égard des libertés publiques*** »[1] .

ولذا سنتطرق إلى دراسة التجارب الأنجلوسكسونية ومنها التجربة الأمريكية (الفرع الأوّل). وبعد ذلك ندرس التجربة البريطانية (الفرع الثاني) وأخيرا التجربة الفرنسية (الفرع الثالث).

الفرع الأوّل

ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية

إنّ السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت في سنة 1889، وذلك بعد إنشاء لجنة التجارة والتي هي تحت تسمية « L'Interstate Commerce Commission » أي « ICC »، إلا أنها أنشئت في البداية كسلطة تنفيذية وذلك في سنة 1887، وكانت تدعى بالضبط الوكالة التنفيذية « executive agency ». وبعد مرور سنتين من إنشاءها أي في سنة 1889 أصبحت سلطة ضبط مستقلة أي « Independent regulatory commission », ou «Independent agencies» [2].

وبعد مضي مدة من الزمن وببطء تمّ وضع الوكالات الأولى المستقلة من طرف "الكونجرس"[3]. وذلك في جو نزاعي وخاصة عند تدخل الرئيس "روزفلت" في تعيين رئيس أو أعضاء أحد الوكالات أو إنهاء مهامه. وذلك يمس بـ "استقلالية" هذه الهيئات "المستقلة"،

---

1 - DELVOLVE P., Le droit administratif, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1998, p. 30-31.

2 - DAVIS M.H., « L'expérience américaine des independent regulatory commissions », in C.A. COLLIARD et G. TIMSIT, (S/dir), les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988 , p. 222

3 - من بين هذه السلطات "الكونجرس" يعلن عن قائمة رسمية منها 17 سلطة إدارية مستقلة ومنها:
Féderal Trade Commission (FTC), Féderal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ; il y ajoute « ***Toute autre autorité semblable désignée par la loi comme autorité ou commission féderale indépendante réglementaire*** ». Ibid, p. 225.

ولم ينته أمر هذا النزاع إلا بعد صدور قرار من المحكمة العليا الأمريكية في سنة 1935 والذي أقرّ بـ: « ***إن إقالة عضو من*** ***"Féderal trade commission"*** ***من طرف الرئيس الأمريكي وذلك فقط لأن الأعضاء عارضوا علاقته القانونية والعادية، يعد ذلك عملا غير شرعي*** »[1].

وحسب المحكمة العليا، كانت لـ "الكونجرس" نية إنشاء هيئات مستقلة عن كلّ سلطة تنفيذية، إلا فيما يخص اختيار الأعضاء، فإنّ "الكونجرس" حر في ممارسة ذلك ودون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية. وفي هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية[2].

رغم كلّ هذه النزاعات التي وقعت بين السلطة التنفيذية و"الكونجرس" إلا أنّ مهام الوكالات في الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن محددة بل كانت في مجالات جدّ حساسة في المجال الاقتصادي والمالي، كتنظيم السياسة المالية ومراقبة عمليات البورصة والحماية ضد الممارسات المنافية للمنافسة... إلخ.

علما أن الفقه الأمريكي ومنهم الفقيه "STRAUSS"، يتحدث دائما فيما يخص الهيئات المستقلة عن مفهوم السلطة الرابعة."La nation ou le spectre d'un quatrième pouvoir" والبعض الآخر من الفقه منهم الفقيه "L. CUTHER" يتساءل: هل كلّ وكالة مستقلة لا تشكل بحد ذاتها سلطة خاصّة، « Un pouvoir particulier »[3].

وأخيرا ما يمكن قوله فيما يخص الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية فهي متعددة من حيث العدد إذ تتراوح ما بين 18 سلطة إلى 57 سلطة مستقلة، إلا أن الأستاذة « TOINET » تحدد عددها بـ 46 سلطة على مستوى الفيدرال، ومنها 8 سلطات عبارة عن لجان تملك سلطة التنظيم والعقاب.

---

1 - GENTÔT M., Les A.A.I, 2ème édition, Montchrestien, Paris, 1994, p. 21.

2 - Ibid., p. 22.

3 - MODERNE F., « Etude comparé », in COLLIARD C.A. et TIMSIT G., (s/dir), Les A.A.I, op. cit., p. 187.

وبالتّالي نستخلص من خلال التجربة الأمريكية على أن هناك نموذجا أمريكيا للسّلطات المستقلة[1]، رغم أنها أنشئت بطريقة "برغماتية" إلا أنها تحل نفس المشاكل مقارنة بالنّماذج الأخرى وخاصّة النموذج الفرنسي، وهذا يعود إلى وجودها في نظام سياسي وإداري يختلف عن النموذج الإنجليزي والفرنسي.

الفرع الثاني

ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا

إنّ السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا ظهرت تحت تسمية "كونغوس""Quangos" « Quasi Autonomous Non Gouvernemental Organisations ».

والمقصود بالعبارة أنها بمثابة منظمة غير حكومية شبه مستقلة. وما نلاحظه أنّ التسمية غير واضحة وأنها تجتمع في هيئات ومنظمات جد متعددة. فلذا يصعب تحليل مفهوم "السلطة الإدارية المستقلة" في النظام القانوني البريطاني، وهذا يعود إلى أنّ الإدارة البريطانية منظمة على أسس ومبادئ مختلفة عن تلك المكرسة في النظام القانون الفرنسي.

وعليه فإنّ البحث في هذه الفئة القانونية الجديدة لا يهم البريطانيين أكثر ما يهم الفرنسيين[2].

إنّ السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا تتدخل في عدّة مجالات مختلفة، اقتصادية، اجتماعية وثقافية... الخ. وأنّ وظيفتها تكون إدارية أو ذات طابع شبه قضائي[3].

---

1 - وفي هذا السياق توصل إلى نتيجة الأستاذ « MODERNE F. » والذي يقول ما يلي:

« Il y a donc bien un modèle « Americain » d'administrations indépendantes, un modèle ancien, éprouvé, qui a pu prendre forme en jouant à la fois sur l'indéterminition des textes constitutionnels et sur la rivalité vigilante du législatif et de l'exécutif » ; in GENTOT M., Les A.A.I, op.c it., p. 24.

2 - GUEDON M.J., Les A.A.I, L.G.D.J, Paris, 1991, p. 33.

3 - في بداية القرن العشرين كانت « QUANGOS » أي المنظمات غير الحكومية شبه مستقلة كانت ذات عدد قليل، وفي سنة 1959 بدأت تظهر عدّة هيئات مستقلة وكان عددها يفوق المائة، وبعد ذلك في سنة 1978 هناك تقرير أقرّ بوجود 252 هيئة. في هذا السياق انظر مرجع:

GENTÔT M., Les A.A.I, op. cit, p. 26.

إلا أنّ وزير الوظيف العمومي الإنجليزي قدّم لنّا تعريفا لمفهوم "السلطة الإدارية المستقلة" أو بالأحرى بالمنظمة غير الحكومية شبه المستقلة وهو كما يلي:

« عǴارƔ عDž زائنا ا، تنشƉ عDž طريƀ السلطة أي Ǵواسطة قرار والتي يماDž أDž تاوDž ديǴاجة مالية أو ǴاƄشريƔ أو Ǵقرار وزاري Ǵسيط. ذاƿ ǴƸدف تادية وƲايƽة تريد الحاومة أDž تƀوم ǴƸا، وǴاƄالي دوDž أDž تاوDž المسƊولية مǴاشرƔ لوزير أو قسم وزاري معيDž »[1].

ويبدو لنا أن هذا التعريف غير واضح، والعناصر الأساسية لهذه الهيئات غير مبينة. والعنصر الأساسي منها هو عنصر الاستقلالية الذي أثار ضجة إعلامية في بريطانيا.

علما أنّ الفقه الإنجليزي ومنهم الفقيه « Howard MACHIN » كيّف هذه الاستقلالية بالنسبية « Indépendance relative » أي ليست استقلالية تامة، من جهة، كما أن مسألة حياد الأعضاء مشكوك فيها بما أن سلطة التعيين من اختصا f الوزراء من جهة أخرى[2].

وهذا ما يدعونا إلى القول بأن طريقة التعيين سيطغى عليها الجانب السياسي وبالتّالي الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات المستقلة ترفع مشاكل قانونية وسياسية في Ɔن واحد.

وأخيرا ما يمكن قوله عن الهيئات الإدارية المستقلة في بريطانيا، هو أنها تشكل تطورًا وتحديثًا في النظام البريطاني رغم كلّ الاختلافات الموجودة فيما بينها والانتقادات الشاذة التي وجهت لها، وخاصّة من طرف حكومة السيدة "تاتشر" "Mme TATCHER"، وبالتالي لا يمكن اعتبارها بمثابة نموذج ساهم في إنشاء السلطة الإدارية المستقلة في فرنسا رغم كلّ التقارب والتّشابه الموجود بين فئة من الهيئات[3].

---

1 - GENTÔT M., Les A.A.I, op. cit, p. 25.

2 - Ibid, p. 34.

3 - Ibid, p. 30.

الفرع الثالث

ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا

استوحى المشرع الفرنسي هذه الهيئات من النموذج الأنجلوسكسوني سواء الأمريكي تحت تسمية Independent regulatory agency أو الإنجليزي باسم "QUANGOS" Quasi Autonomous Non Gouvernemental Organisations.

فأوّل استعمال لعبارة "السلطات الإدارية المستقلة" كان في فرنسا من طرف المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 6 جانفي 1978 والمتمثل في قانون (الإعلام الآلي والحريات).

فمع تطور الإعلام وجدت هناك ضرورة لحماية الحريات وإعطاء ضمانات أكثر للمواطنين. فتمّ إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات « CNIL » Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés التي كيّفت صراحة بسلطة إدارية مستقلة وهذا ما نصت عليه المادة 08[1] من نفس القانون المذكور أعلاه[2].

وقد نصّ هذا القانون على أنّ اللجنة لا تخضع للسّلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية[3].

أما بعد فتمّ إنشاء هيئات أخرى من نفس النموذج وأهمها الهيئة العليا للسمع البصري La haute autorité de l'audiovisuel في القانون الصادر في 29 جويلية 1982.

وتمّ إنشاء اللجنة المتعلقة بشفافية وتعددية الصحافة في قانون 23 أكتوبر 1984. Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse

أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) فقد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها، إذ بعد أن كيّفها المشرع في ظل الأمر رقم 68-23، المؤرخ في 3 جانفي 1968، بهيئة خاصّة ذات طابع عمومي، عرفت تغييرا جذريا

---

1 - ذكر نص المادة 08 من قانون 6 جانفي 1978 باللغة الفرنسية.

2 - CHEVALLIER (J), « Réflexions sur l’institution des autorités administratives indépendantes », JCP, semaine juridique, 1986, I, 3254.

3 - Ibid.

بصدور القانون رقم 96-597، المؤرخ في 2 جويلية 1996، حيث أصبح يكيف لجنة عمليات البورصة بسلطة إدارية مستقلة[1].

أمّا عددها في القانون الفرنسي، فهو يختلف بحسب التعاريف التي قدمها الفقهاء، والتي هي محل نقاشنا :

فحسب الأستاذ سابوران (P. SABOURIN) فهو يحصي 5 هيئات مستقلة، أما الأستاذ دراڤو (R. DRAGO) فيحصي 7 هيئة مستقلة. وبالنسبة لتقرير مجلس الدولة الفرنسي يصرّح بوجود 18 سلطة إدارية مستقلة[2].

حسب رأينا، لتحديد المركز القانوني لهيئة معينة، يجب حذف كلّ تعريف ضيق، وعدم حساب إلا السلطات التي تقدم ميزات السلطة الإدارية المستقلة.

علما أن الفقه الفرنسي برمته أكد أنّ الخاصية الأساسية هي الاستقلالية، وهو عنصر مميز بين السلطات المستقلة والهيئات الإدارية الكلاسيكية الأخرى. وأن عنصر الاستقلالية، سواء الاستقلالية العضوية أو الوظيفية هي التي تسمح للهيئات الإدارية المستقلة بتحقيق المهمة الموكلة لها، والمتمثلة في ضبط السوق الاقتصادي والمالي.

وبالتّالي يطرح الفقه الفرنسي ومنهم الأستاذ (TIETGEN-COLLY) إشكال كيفية إدماج هذه الهيئة الجديدة القانونية والمتمثلة في السلطة الإدارية المستقلة، في قالب دستوري، وهي محل ثلاث إشكالات فرعية كالتّالي:

أوّلاً – مسألة إدماج السلطات الإدارية المستقلة في قالب دستوري.
ثانيًا – مسألة منح اختصاص السلطة التنظيمية للسّلطات الإدارية المستقلة.
ثالثًا – الاعتراف لهذه الأخيرة بسلطة العقاب على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات[3].

---

1 - تواتي نصيرة: المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 07.

2 - TEITGEN-COLLY. C., « Les instances de régulation et la constitution », Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, 1990, p. 153 et s.

3 - KHELLOUFI R., « Les institutions de régulation », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, volume 41, N° 2, 2003, p.p. 89-136.

وأخيرا ما يمكن قوله، إنّ هذه الهيئات تطرح إشكالات عديدة يستلزم الإجابة عليها في هذا البحث وتوضيحها سواء في القانون المقارن عامة[1]، أو في القانون الجزائري خاصّة.

المطلب الثاني

ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة والمسماة كذلك بالسّلطات المستقلة أو بسلطات الضبط « Institution de régulation » مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر[2]. ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الإداري الجزائري إلا في بداية التسعينيات، والتي يبلغ عددها حاليا تسع سلطات[3].

تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية. ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهياكل المكونة لها. كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة.

---

1 - Cependant, la multiplication des autorités administratives, indépendantes comporterait un danger à la fois d'alourdissement et de banalisation : G. Braibant se demandait en 1979 « ***Si ce type d'institutions renforce effectivement le système de protection des libertés ou s'il a surtout pour effet de l'alourdir*** ».

- انظر في هذا السياق:

- CHEVALLIER (J), « Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », JCP, semaine juridique, 1986, I, 3254.

2 - لباد ناصر: "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 1 لسنة 2001، ص 7 و8.

3 - تمّ إنشاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الجريدة الرسمية، عدد 66، الصادرة في 20 أكتوبر سنة 2004. إلا أنها لا يمكن اعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، بما أنها تابعة لوزارة المالية، وبما أن المديرية العامة للضّرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلطة ريثما يتم تنصيبها. وهذا ما نصّت عليه المادة 44 من المرسوم المذكور أعلاه.

وكذلك مؤخرا تمّ إنشاء سلطة إدارية مستقلة يمكن أن تقوم بضبط المصالح العامة للمياه، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون رقم 05 – 12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005، إلا أنه سيتم تحديد صلاحيات وقواعد تنظيم وسير سلطة الضبط عن طريق التنظيم، مما يدفعنا إلى أن نتساءل ونشكّ في مدى استقلالية هذه السلطة إنّ تمّ وضعها في أرض الواقع.

وتجدر الإشارة إلى أنّه ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحّد، حيث نجد أنّ تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذا الطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى، أضف إلى ذلك أن من بين هذه المؤسسات ما تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا تتمتع بذلك[1].

وعلى هذا الأساس نحاول تبيان نشأة هذه السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر (الفرع الأوّل)، ثمّ إحصاءها (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

إنّ مفهوم السلطة الإدارية المستقلة في الجزائر، ظهر لأوّل مرّة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام، بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلّق بالإعلام[2].

كما تجدر الإشارة إلى أن النص المنشئ له وصفه بالسّلطة الإدارية المستقلة، وهذا ما جاء في المادة 59 من هذا القانون التي تنص: « ***يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة...*** ». ويتمتع المجلس بالشّخصية المعنوية والاستقلال المالي[3].

ويعتبر المجلس سلطة إدارية مستقلة ضابطة، وبهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما يضمن استقلالية القطاع العمومي للبث الإذاعي والصّوتي والتّلفزي، وحيادة الصحافة واستقلاليتها.

رغم كلّ الصلاحيات الممنوحة للمجلس الأعلى للإعلام طبقا لنص المادة 59 من نفس القانون، إلا أن المجلس بقي ساكتا رغم المشاكل التي عاشها عالم الإعلام، ومنها إنشاء فرع مختص في جرائم الصحافة أمام محكمة الجزائر، وإيقاف نشر بعض الصحف وحبس معظم الصحافيين إلى جانب عدم نشر أي تقرير سنوي رغم إلزامية

---

1 - تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 24.

2 - انظر الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة في 04 أفريل 1990، ص 459.

3 - لباد ناصر، مرجع سابق، ص 09.

المجلس الأعلى للإعلام بنشره[1].

وقد حُلّ المجلس الأعلى للإعلام في سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993[2]، كما تجدر الإشارة إلى أنّ المرسوم التشريعي 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993[3]، يلغي الأحكام الخاصّة بالمجلس الأعلى للإعلام التي يتضمنها القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 والمتعلق بالإعلام[4].

وبدخول الجزائر إلى اقتصاد السوق، وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي والمالي، يبرز تطور دور الدولة: من دولة مسيرة إلى دولة ضابطة (Un Etat régulateur)، وهذا بوضع أشكال جديدة للضّبط في المجال الاقتصادي والمالي[5].

وفي نفس سنة إنشاء المجلس الأعلى للإعلام، صدر القانون المتعلّق بالنّقد والقرض[6]، وبالتّالي هي فرصة لإنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية اللذين

---

1 - TAIB (E), « Chronique de l'organisation administratives 1992 », Revue Idara, volume 3, N°1, 1993, p.p. 66-67.

2 - انظر الجريدة الرسمية، عدد 69، لسنة 1993، ص 05.

3 - المرجع نفسه، ص 04.

4 - لباد ناصر، مرجع سابق، ص 10.

5 - علما أنّ هناك سلطات إدارية مستقلة في مجال حماية حقوق الإنسان والحريات العامة: كالمرصد الوطني لحقوق الإنسان والذي أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22 فيفري 1992، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة سنة 1992.

وكذلك وسيط الجمهورية الذي أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996، الجريدة الرسمية، عدد 20، الصادرة سنة 1996. ويدخل إنشاء هذه الهيئة في إطار محاربة البيروقراطية في بعض الأحيان من جهة تعسف الإدارة فيما يخص حقوق المواطن، ومن جهة أخرى أصبحت قدرة القضاء غير كافية لحماية حقوق المواطنين، ومن جهة أخرى أصبحت قدرة القضاء غير كافية لحماية حقوق المواطنين، وذلك لكثرة المنازعات المطروحة أمامها.

6 - قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلّق بالنّقد والقرض، الجريدة الرسمية، عدد 16، صادرة سنة 1990. بعد ثلاث تعديلات (1993 – 1996- 2001)، تمّ إلغاؤه واستبداله بالأمر رقم 03 – 11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلّق بالنّقد والقرض، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة سنة 2003، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-15، المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، ج. ر، عدد 64، الصادرة سنة 2003).

يقومان بضبط المجال المصرفي. وفي سنة 1993، فإنّ نشاط البورصة هو الذي مهّد لإنشاء سلطة جديدة وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (COSOB) [1].

ثمّ تمّ إنشاء مجلس المنافسة بصدور الأمر المتعلق بالمنافسة[2].

وفي نفس السياق قام المشرّع بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات فتمّ إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات (ARPT)[3].

وفي النشاط المنجمي، تمّ إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية[4].

وكذلك تمّ إنشاء سلطة ضبط الكهرباء والغاز (CREG)، المتعلقة بالطّاقة الكهربائية وتوزيع الغاز بواسطة القنوات[5].

وأخيرا تمّ إنشاء سلطة ضبط النقل[6].

وما يمكن ملاحظته من خلال هذه السلطات الإدارية المستقلة التي تمّ إنشاؤها في الجزائر، أن المشرّع الجزائري يتردد في وصفها صراحة بـ "سلطات إدارية مستقلة"، وهذا ما سنستخلصه من خلال إحصاء كلّ سلطة على حدة.

---

1 - مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 23 ماي 1993، معدل ومتمم بالأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، جريدة رسمية، عدد 03، صادرة في 14 جانفي 1996 وقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 جانفي 2003 جريدة رسمية، عدد 11، صادرة في 19 فيفري 2003 (تصحيح في جريدة رسمية، عدد 32، صادرة في 07 ماي 2003).

2 - أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلّق بالمنافسة، ج.ر. عدد 09، صادرة سنة 1995. ملغى بأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 09، صادرة سنة 2003، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-12، المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، ج.ر. عدد 64، الصادرة سنة 2003).

3 - قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر. عدد 48، صادرة سنة 2000.

4 - قانون رقم 01-01، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر. عدد 35، صادرة في سنة 2001.

5 - قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر. عدد 08، صادرة في سنة 2002.

6 - قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر. عدد 86، صادرة سنة 2002.

الفرع الثاني

إحصاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

تنحصر دراسة بحثنا هذا في السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي. فكما قلنا سابقا فإنّ هذه السلطات تنحصر في تسع سلطات ضبط مستقلة، وهي بدورها تقوم بضبط نشاط معين وله مكانة جد معتبرة في الاقتصاد الوطني، فلذا سنقوم بإحصاء كلّ سلطة على حدة.

أولاً – مجلس النقد والقرض :

بعد تبني الجزائر لمختلف الإصلاحات الاقتصادية ابتداءً من 1988، في مختلف الميادين، وفي القطاع المصرفي بشكل خاص ، أدخلت تعديلات هامة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلّقة بهيكل البنك المركزي (سابقا) أو بالخلية المكلفة بالسّلطة النقدية، هذه الأخيرة التي أنشأها القانون رقم 90-10 المتعلّق بالنّقد والقرض والمتمثلة في "مجلس النقد والقرض".

بعدما كان مجلس النقد والقرض يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي (سابقا) من جهة، والسّلطة النقدية من جهة أخرى، أصبح حاليا ينفرد بالسّلطة النقدية دون الإدارية، هذه الأخيرة التي خوّلت لمجلس إدارة البنك المركزي (سابقا) حسب أحكام الأمر رقم 01-01[1].

إنّ التشريعات المنظمة للقطاع المصرفي لم تتوقف عند الأمر رقم 01-01، بل أصبح الهيكل المصرفي محل اهتمام الدولة، نظرا لأهميته البالغة في الاقتصاد الوطني. وكذا تماشيا مع الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، وعلى هذا الأساس تمّ إصدار

---

1 - المادة 19 من قانون رقم 90-10 بعد تعديلها بموجب الأمر رقم 01-01، المؤرخ في 07 فيفري 2001، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10، المتعلّق بالنّقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 14، صادرة سنة 2001.

وتنص نفس المادة على ما يلي:

« يتولى تسيير البنك المركزي وإدارته ومراقبته، على التوالي، محافظ يساعده ثلاثة (3) نواب محافظ ومجلس الإدارة ومراقبان ».

الأمر رقم 03-11 المتعلّق بالنّقد والقرض، والذي جاء ليلغي كلّ الأحكام السابقة المخالفة له.

يتشكّل مجلس النقد والقرض حسب أحكام الأمر 03-11 من: أعضاء مجلس الإدارة[1]، إضافة إلى شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنّقدية وتعينان كعضوين في المجلس بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية[2].

وفي إطار الأمر رقم 03-11 أصبح مجلس النقد والقرض يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية فقط، بمعنى أنّه أداة مشرّعة في المجال المصرفي[3]، أما مهمة التأديب والرّقابة، فقد خوّلها المشرّع إلى هيئة أخرى، هي اللجنة المصرفية.

ثانيا – اللجنة المصرفية:

أنشئت اللجنة المصرفية بمقتضى القانون رقم 90-10، المتعلق بالنّقد والقرض، لتراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتّنظيمية المطبقة عليها من جهة، وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى.

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء البحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخّص لهم يقومون بأعمال البنوك والمؤسسات المالية، بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة[4].

---

1 - يتشكل مجلس إدارة بنك الجزائر من المحافظ رئيسا، وثلاثة نواب له، وكذا ثلاث (3) شخصيات ذوي كفاءة في المجال الاقتصادي والمالي.

2 - المادتان 58 و59 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلّق بالنّقد والقرض، مرجع سابق.

3 - يجسد مجلس النقد والقرض جهاز الدولة لتسيير سياسية القرض: فهو برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية، فعلا، فقانون النقد والقرض رقم 03-11 قد فرض له إمكانية تقنين مجالات جدّ هامة، كتحديد القواعد المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية. أو حماية زبائن مؤسسات القرض وحتّى تحديد أهداف حجم القرض وتوزيعه. زيادة على ذلك، من صلاحيات مجلس النقد والقرض إصدار قرارات فردية ينفذ بها قانون النقد والقرض أو ما يصدر عنه من أنظمة مصرفية، هو فعلا من أهم السلطات الإدارية المستقلة. وتجدر الإشارة في الأخير أن مجلس النقد والقرض لا يتمتع بالشخصية المعنوية، وأنّ قانون النقد والقرض الساري المفعول لم يشر صراحة في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض.

4 - بن لطرش منى: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجهة جديدة لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 2 لسنة 2002، ص 67.

إنّ قانون النقد والقرض الساري المفعول حاليا، مثله مثل سابقه، لم يكيف ولم يشر صراحة في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، لكن بعض الفقهاء ومنهم الأستاذ "سعيد ديب"، يقول في هذا الشأن، إنّ اللجنة المصرفية عند ممارستها لمهام الرقابة على مدى تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية، تتصرّف كهيئة إدارية مستقلة، مثلا عند إصدارها للأوامر، وممارستها لسلطة التحقيق، لكن عند ممارستها لسلطة العقاب كتعيين مدير مؤقت، مصفي، المنع من ممارسة بعض العمليات، سحب الاعتماد، في هذه الحالات، يمكن تكييف اللجنة المصرفية سلطة قضائية إدارية، بتعبير آخر. تتمتع اللجنة المصرفية بازدواجية طابعها القانوني، فهي من جهة سلطة إدارية مستقلة، ومن جهة أخرى هيئة قضائية إدارية، حيث ميّز المشرّع بين القرارات القابلة للطّعن وغير القابلة[1]، مثل التكييف الذي تتمتع به اللجنة المصرفية الفرنسية[2]. إلا أنّ هذا الموقف يبقى مجرد رأي. وبغية الفصل والحسم في هذه المسألة تدخّل مجلس الدولة الجزائري ليضفي طابع السلطة الإدارية المستقلة على اللجنة المصرفية ليستبعد بالتّالي الطابع القضائي[3].

ونشير في هذا الصدد، إلى أنّ مجلس الدولة الجزائري قد اعتمد معيار قابلية القرارات للطّعن بالإلغاء في قضية Union bank لتكييف اللجنة المصرفية، ليتوصل في الأخير ضمن قرار صادر منه إلى اعتبار هذه الأخيرة سلطة إدارية مستقلة، رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يتضمن مصطلح الطعن بالإلغاء[4].

---

1 - المادة 21/107 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلّق بالنّقد والقرض، مرجع سابق.

2 - DIB Said, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », Revue banque et droit, N° 80, Novembre-Décembre, 2001, p. 21 .

- وفي هذا السياق انظر:

- CONTAMINE-RAYNAUD Monique, « La commission bancaire. Autorité et juridiction », Mélanges Perrot, Dalloz, Paris, 1996, p. 407.

وتنص المادة (L613 - 23I) من التقنين النقدي والمالي الفرنسي على ما يلي:

« Lorsque la commission bancaire statue en application de l'article L613/21, elle est une juridiction administrative ».

3 - ZOUAIMIA Rachid, « Le statut juridique de la commission bancaire en droit Algérien », à paraître in Revue du Conseil d'Etat.

4 - مجلس الدولة قرار رقم 13 صادر في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، عدد 01 لسنة 1999، ص 173.

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أنّ اللجنة المصرفية لا تتمتع بالشّخصية المعنوية[1].

ثالثا – لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

إنّ النص القانوني المنشئ للجنة[2] لم يتضمن أية إشارة إلى تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئة، بل اكتفى باعتبارها سلطة سوق القيم المنقولة[3].

هذه العبارة خالية تماما من أي مؤشر، مهما يكن نوعه لإعطاء تكييف قانوني للجنة، لذا نستخلص أن المرسوم التشريعي رقم 93-10 لم يكيف اللجنة قانونا.

أما المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 فتنص على أن:

« ***تعدّ سلطة ضبط مستقلة، لتنظيم عملية البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي*** ».

إنّ هذه المادة مثلها مثل المادة السالفة الذكر، لم تنص صراحة على الطبيعة القانونية للجنة، لكنّها تضمنت أحكاما جديدة مقارنة بالقانون السابق، هذه الأحكام تتمثل في منح اللجنة الشخصية المعنوية، والاعتراف لها بالاستقلالية[4].

فالمادة 20 المذكورة أعلاه وصفت اللجنة بأنها سلطة ضبط مستقلة، إلا أنه بعد الاستناد إلى أهم المعايير المعتمدة فقهًا وقضاءً. والمتمثلة في كلّ من المعايير الشكلية من جهة والمادية أو الموضوعية من جهة أخرى. تطبيقا لهذه المعايير، تمّ إضفاء

---

1 - بالعكس، علما أنّ اللجنة المصرفية البلجيكية تتمتع بالشّخصية المعنوية والقانونية الممنوحة من طرف المشرع البلجيكي، مقارنة باللجنة المصرفية الجزائرية والفرنسية.

وفي هذا السياق انظر:

- Le BRUN J., « Les autorités administratives indépendantes: le cas de la commission bancaire et financiére belge », Revue internationale de droit économique (RIDE), N° 2, 1997, p. 187.

2 - مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

3 - المادة 2/3 من المرسوم التشريعي 93-10، المرجع نفسه.

4 - تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 06.

الطابع الإداري على اللجنة، واستبعاد الطابع القضائي وشبه القضائي، وعليه حسم الخلاف القائم في هذا الشأن. إلا أنّ الطبيعة القانونية الحقيقية للجنة لا تتوقف عند الطابع الإداري فقط، إنّما تضاف إليها صفة الاستقلالية، لتصبح سلطة إدارية مستقلة، هذه العبارة الأخيرة – الاستقلالية – التي تميز هذه اللجنة عن السلطات الإدارية العادية، تبقى نسبتها أو درجتها جدّ محدودة، سواء في جانبها العضوي أو الوظيفي، نتيجة التدخل أو التأثير المستمر للحكومة في شؤون اللجنة[1].

رابعا – مجلس المنافسة:

يعتبر مجلس المنافسة[2] أداة أساسية في تطبيق التشريع المضاد للممارسات المنافية للمنافسة، فهو أداة ضبط وتنظيم للحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة[3].

من خلال القانون المنشئ لمجلس المنافسة نلاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعته القانونية، لذا أثير جدال في مسألة اعتباره سلطة إدارية مستقلة أو سلطة ردعية شبه قضائية. لكن بصدور الأمر 03-03[4]، المتعلّق بالمنافسة والملغي لأحكام الأمر رقم 95-06، تمّ تكييف مجلس المنافسة صراحة كسلطة إدارية، تتمتع بالشّخصية المعنوية والاستقلال المالي، بمعنى أن المشرع الجزائري فصل في مسألة الطبيعة القانونية لهذا المجلس بإضفاء الطبيعة الإدارية عليه، واستبعاد الصفة القضائية[5].

---

1 - تترجم إذن نسبية استقلالية اللجنة عضويا ووظيفيا، عن طريق تدخّل الحكومة، سواء في تعيين الأعضاء، بما فيهم الرئيس، أو في تولي اللجنة لوظائفها. خاصّة أثناء ممارسة الوظيفة التنظيمية، حيث خوّل المشرع الحكومة سلطة الموافقة المسبقة عن أنظمة اللجنة قبل إصدارها، أما عند توليها سلطة التأديب، وإصدار القرارات الفردية قد أخضعها المشرع للرّقابة القضائية.

- لتفاصيل أكثر انظر ص .

2 - أنشئ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلّق بالمنافسة، وتمّ تنصيبه في سنة 1996.

3 - كتو محمد الشريف: "حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة"، مجلة إدارة، عدد 23، لسنة 2002، ص 67.

4 - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2005، يتعلّق بالمنافسة، مرجع سابق.

5 - تنص المادة 1/23 من الأمر 03-03 المذكور أعلاه « ***تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي*** ».

خامسا – سلطة الضبط للبريد والمواصلات:

إنّ سلطة الضبط التي أنشئت بموجب القانون 2000-03[1] كما سبق ذكره كيّفها المشرّع على أنها سلطة مستقلة تتمتع بالشّخصية المعنوية والاستقلال المالي وذلك حسب نص المادة 10 من هذا القانون[2].

علما أنّ المشرع الجزائري خوّل لسلطة ضبط البريد والمواصلات، سلطة إصدار قرارات فردية، سلطة المراقبة إلى جانب توقيع بعض العقوبات.

وأخيرا يمكن القول بأن سلطة الضبط للبريد والمواصلات تعتبر بمثابة سلطة إدارية مستقلة رغم نسبية استقلاليتها، سواء كان ذلك وظيفيا أو عضويا[3].

سادسا – وكالتا الضبط في المجال المنجمي:

عمدت الدولة قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم، إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك، كيّفهما المشرّع في إطار القانون المنشئ لها صراحة بالسّلطات الإدارية المستقلة، تتمتعان بالشّخصية المعنوية والاستقلال المالي[4].

تتمثل هذه الأجهزة في كلّ من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية من جهة، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية من جهة أخرى. وتجدر الإشارة في هذا الشأن، إلى أنّ هاتين الوكالتين تتفقان مع المجلس الأعلى للإعلام سابقا، من حيث التكييف القانوني الصريح، حيث يستعمل المشرّع الجزائري للمرّة الثانية صراحة

---

1 - قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

2 - تنص المادة 10 من نفس القانون على ما يلي:

« تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

يأوي مقر سلطة الضبط بالجزائر العاصمة ».

3 - وبالنّسبة لفكرة الاستقلالية النسبية سيتم شرحها أكثر في المبحث الثاني من الفصل الأوّل، انظر ص .

4 - المادة 44 و45 من القانون رقم 01-01، المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

مصطلح "السلطة الإدارية المستقلة" من خلال النصوص القانونية التي وضعها[1].

ثانيا – لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

يعتبر توزيع الكهرباء والغاز نشاطا للمرفق العام. هذا الأخير الذي يهدف إلى ضمان التموين بالكهرباء والغاز عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والجودة والسّعر، واحترام القواعد التقنية والبيئية. ولغرض السير التنافسي والشّفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين والمتعاملين، تمّ إنشاء لجنة ضبط بموجب القانون 02-01، مكيفا إياها بهيئة مستقلة، تتمتع بالشّخصية القانونية والاستقلال المالي[2].

كما تجدر الإشارة على أنه، تتولى إدارة لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة مديرة، تتشكل من رئيس وثلاثة مديرين، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي، بناءً على اقتراح من الوزير المكلّف بالطّاقة، كما يمكن للجنة المديرة الاستعانة بمديريات للقيام بمهامها على أكمل وجه.

وبرجوعنا إلى القانون المنشئ للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نجد أنّ المشرّع أسند لها ممارسة مهام عامة[3]، وبهدف ممارسة هذه المهام خوّلت لها عدّة سلطات[4].

ثالثا – سلطة ضبط النقل:

يعتبر النقل نشاطا للمرفق العام، هذا الأخير الذي يسمح للأشخاص التنقل من مكان إلى آخر عبر كامل التراب الوطني، وكذلك وسيلة فعالة لتفعيل الاقتصاد الوطني. وللوصول إلى أحسن شروط الأمن والجودة والسّعر، واحترام القواعد العامة

---

1 - كما تمّ وضع النظام الداخلي لكلتا الوكالتين وهما على التوالي:

- مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، جريدة رسمية، عدد 20، صادرة في 4 أفريل 2004.
- مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، جريدة رسمية، عدد 20، صادرة في 4 أفريل 2004.

2 - المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية، عدد 08، الصادرة في 6 فيفري 2002.

3 - المادة 114 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز...، مرجع سابق.

4 - السلطات المخوّلة للجنة ضبط الكهرباء والغاز هي:

- سلطة إصدار القرارات الفردية. - سلطة الرقابة. - سلطة توقيع العقوبات.

المنصو f عليها في قانون النقل، وكذلك تحقيق السير التنافسي والشّفاف لسوق النقل لفائدة المستهلكين والمتعاملين، تمّ إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003[1]، مكيفا إياها سلطة ضبط، تتمتع بالشّخصية المعنوية والاستقلال المالي.

كما أن صلاحيات سلطة الضبط ستحدد عن طريق التنظيم[2].

على ضوء دراستنا لظهور السلطات الإدارية المستقلة، سواء كان ذلك في القانون المقارن أو في القانون الجزائري، توصلنا إلى استخلا f أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر مشابهة للسّلطات المستقلة الفرنسية. رغم وجود اختلافات من حيث الاستقلالية وكذلك من حيث السلطات المخوّلة لهذه الهيئات. علما أنّ ظهور السلطات الإدارية المستقلة لم يكن لعامل الصدفة، بل أوجدت لضبط وتطبيق القانون في المجال الخا f المعهود إليها العمل في إطاره، إلى جانب أسباب أخرى اقتصادية، قانونية... الخ. فلذا يجب تحديد مفهوم السلطة الإدارية المستقلة. وما يميزها عن السلطات الأخرى (الفصل الأوّل).

---

1 - قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد 86، الصادرة في 25 ديسمبر 2002.

2 - المادة 102 من قانون رقم 02-11، المرجع نفسه.

وفي هذا الصدد تعتبر المادة الوحيدة التي أنشئت لجنة ضبط النقل، وحسب الأستاذ "خلوفي رشيد" أنّ إنشاء هذه اللجنة كان بهدف مقابلة الصعوبات التي تعانيها الدولة في تشييد المطار الدولي للجزائر العاصمة.

- للتّوضيح أكثر انظر:

- KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation », RASJEP, N° 2, 2003, p. 104.

JpýI JdžĀJI

الفصل الأوّل
مفهوم السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية

إنّ البحث عن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، والتي خوّلها المشرّع صلاحيات جد واسعة لكلّ سلطة في مجال معين، وهذا بهدف تحقيق أحسن ضبط للاقتصاد الوطني وللسّوق المالية من جهة، وحماية المستهلك من جهة أخرى[1]، مسألة تستوجب الوقوف عند الكثير من التساؤلات، أوّلها إنشاء السلطات المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي. بمعنى ما مضمونها أو ما المقصود بعبارة "السلطة الإدارية المستقلة" « Autorités administratives indépendantes » وما هي معايير تكييف السلطات المستقلة؟ (المبحث الأوّل).

باعتبار السلطات الإدارية المستقلة بمثابة فئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية الجزائرية، نتساءل عن العلاقة التي تربط هذه الأجهزة بالسّلطة التنفيذية، بتعبير آخر: هل تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بالاستقلالية إزاء هذه السلطة، أم ما تزال تحت نفوذها وتخضع لمجمل أحكامها؟ (المبحث الثاني).

---

1 - BRACONNIER Stéphane, « La régulation des services publics », R.F.D.A, N° 1, 2001, p. 43 et s.

- انظر كذلك في هذا السياق:

- BAZEX Michel et BLAZY Sophie, « Autorités de régulation : Les Autorités de régulation ne doivent pas créer des Situations contraires au droit de la consommation », fascicule N° 75, Janvier 2004, p. 36 et s.

المبحث الأوّل

الطبيعة القانونية للسّلطات الإدارية المستقلة

إنّ النصو ƒ القانونية المنشئة للسّلطات الإدارية المستقلة والفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، لا تتضمن كلّها إشارة إلى تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئات بل تختلف من هيئة إلى أخرى[1].

أمّا في التشريعات المقارنة، فنرى أنّ السلطات الإدارية المستقلة قد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها، إلا أنه في هذا الصدد تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئات، فقد أصدر أكثر من حكم يتعلّق بالسّلطات الإدارية المستقلة في مناسبات مختلفة. ففي حكمه رقم 217-86 الصادر في 18 سبتمبر 1987 أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي صراحة بالطّبيعة الإدارية للسّلطات الإدارية المستقلة وباستقلالها، بل كيّفها بالسّلطة الإدارية المستقلة، فنجده مرّة يصفها بالسّلطة الإدارية أو بإدارة من إدارات الدولة وذلك عندما قال: « ***وحيث إن... في ممارستها لاختصاصاتها فإن اللجنة الوطنية للاتصال والحريات على غرار أي سلطة إدارية تخضع لرقابة المشروعية، والتي يمكن أن تتم إما بواسطة الحكومة والتي تعتبر مسؤولة أمام البرلمان عن نشاط إدارات الدولة، وإما عن طريق أي شخص له مصلحة...*** »[2].

ومرّة أخرى يصفها بسلطة من سلطات الدولة.

---

1 - باستثناء هيئتي الضبط في المجال المنجمي اللتين عرفتا تكييفا قانونيا صريحا، وذلك باعتبارهما سلطتين إداريتين مستقلتين.

- انظر المادتين 44، 45 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

- انطلاقا من تعدد التسميات والعبارات القانونية للهيئات الإدارية المستقلة، وخاصّة تلك الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، يمكن أن نستخلص تردد المشرع الجزائري وغياب نظرة صحيحة ومتزنة فيما يخص المركز المخصص لهذه الفئة القانونية الجديدة في المنظومة القانونية الجزائرية.

2 - حنفي عبد الله: السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 65.

« Considérant au surplus, que, dans l'exercice de ses compétences, la commission nationale de la communication et des libertés sera, à l'instar de toute <u>autorité administrative</u>, soumise à un contrôle de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le gouvernement, qui est responsable devant le parlement de l'activité <u>des administrations de l'Etat</u>, que par toute personne qui y aurait intérêt ».

« وحيث إنّ النص المذكور، التي تعهد للوزير الأول من الأخذ في الاعتبار السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية لممارسة السلطة اللائحية على المستوى الوطني، لا تتعارض مع قيام المشرع بالعهد لسلطة من سلطات الدولة، مثل اللجنة الوطنية للإعلام والحريات، غير الوزير الأول القيام بتحديد في مجال محدد وفي إطار معروف بواسطة القوانين واللوائح، المعايير اللازمة لتنفيذ قانون ما »[1].

وأمام غياب تكييف قانوني صريح وواضح للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية في إطار التشريع أو القضاء الجزائري، نحاول من خلال دراستنا هذه البحث عن طبيعتها القانونية عن طريق تحليل مضمون عبارة "السلطة الإدارية المستقلة" (المطلب الأوّل). وبعد ذلك تبيان المعايير اللازمة والأساسية لتكييف هيئة ما بمثابة سلطة إدارية مستقلة (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

مضمون عبارة "السلطة الإدارية المستقلة"

للوصول إلى تحديد الطبيعة القانونية للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، يجب أوّلاً تحليل مضمون عبارة "السلطة الإدارية المستقلة". وفي بادئ الأمر نتطرق إلى عبارة السلطة (الفرع الأوّل)، ثمّ ندرس الطابع الإداري لهذه الهيئات سواءً كان ذلك فقهًا أو قضاءً (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق إلى الاستقلالية الممنوحة للسّلطات الإدارية المستقلة وكيفية تكريسها في الواقع (الفرع الثالث)[2].

---

1 - حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص 65 - 66.

- راجع هذا الحكم بالتّفصيل على موقع مكتبة Cujas على شبكة الإنترنت.

http : //www.biu-univ-paris1.fr

2 - ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, N° 26, volume 13, 2003, p. 12 et 5.

الفرع الأوّل
عبارة السلطة

إنّ الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات من وجهتين: الأولى من حيث وظائفها، إذ لا تقوم بالتّسيير وإنّما بالضبط، أي لا تقوم بتسيير نشاطات معينة في المجال الاقتصادي والمالي، أو بتقديم خدمات للجمهور وإنّما تقوم بتأطير ومراقبة نشاط معين في المجال الاقتصادي والمالي، وذلك بهدف تحقيق واحترام توازن معين، والثانية أنّها تتمتع بسلطة إصدار قرارات، يعود اختصاصها الأصلي للسّلطة التنفيذية[1]، فلذا يجب التطرق إلى تعريف السلطة، أي ما المقصود بها في الهيئات الإدارية المستقلة وهل يمكن اعتبارها بمثابة سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية) (أوّلاً)، ثمّ إلى أساس السلطة في الهيئات الإدارية المستقلة (ثانيًا).

أولاً – تعريف السلطة:

السلطة لغة هي التسلط والسيطرة والتحكم، « ***والتسلط زاو الحد5 في أنǇ توجه ǇǊǮŎǭريǇأو أنǇ تلزمه باستعمالǓǗ إليم وطاعتم. والسلطة تتطلب قولا، غير أنǇ الدولا ǗǓ سلطة تلزم واستبداد وإذا فإنǇ السلطة تعني الحد5*** »[2].

ومن المعروف أنّ السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان مثل الأرض والشّعب دون وجود سلطة فإنّنا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي. ومعروف أيضا أنّ السلطة في دولة ما تتولاها الحكومة (السلطة التنفيذية) والبرلمان (السلطة التشريعية) والقضاء (السلطة القضائية)[3].

---

1 - CHEVALLIER (J), « Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », op. cit.

2 - Dictionnaire Hachette, édition Hachette, 1991, p. 121.

Il définit le terme autorité comme « ***Le pouvoir de commander de pren dre des décisions, de se faire obéir*** ».

- أما الأستاذ G. DUPUIS فيعرّف السلطة كما يلي:

« ***L'autorité exerce des compétences et ne se contente pas de remplir des attributions ; elle peut modifier l'ordre juridique par des actes normateurs unilatéraux ou plurilatéraux par décisions ou des conventions*** » in les autorités administratives, op. cit., p. 15.

3 - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 11.

وإذا كان الوضع المستقر هو وجود ثلاث سلطات تقليدية (تنفيذية، تشريعية، قضائية)، فهل يمكننا القول أنه تمّ إنشاء سلطة رابعة جديدة وهي السلطات الإدارية المستقلة؟

إنّ الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع لم يقم أبدا بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية وأن أطلق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما، فإنّه يبتغي من ذلك بيان الطبيعة الخاصّة لها وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية. وهذا يؤكد رغبة المشرّع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات، بهدف تبيانها على أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية.

كما نعني بذلك أنها ليست مجرّد هيئات استشارية، تنصب مهمتها على تقديم آراء، وإنّما تتمتع بسلطة إصدار قرارات، يعود اختصاصها الأصلي للسّلطة التنفيذية[1].

- أما عند المشرّع الجزائري، فإنّ التسميات تختلف من هيئة إلى أخرى، كما قلنا في السابق، وأن المشرّع لم يقدّم أي تعريف لعبارة السلطة انطلاقا من النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، كما أن القضاء لم يتدخل في هذه المسألة وخاصّة مجلس الدولة الجزائري، الذي يعترف بمفهوم السلطة الإدارية المستقلة[2]، ولكن لم يبين المقصود بالسّلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة، مما أدى بنا إلى البحث في القانون المقارن وخاصّة الفقه الفرنسي، لذا توصلنا إلى تعريف للسّلطة عند السلطات الإدارية المستقلة وهو كما يلي:

« إنّ السلطة لا تنحصر في الآراء الاستشارية. أو تقديم آراء واسترشادات، وإنّما هي تمثل السلطات الإدارية المستقلة سلطة إصدار القرارات، والتي يعود

---

1 - ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit., p. 12.

- وهذا التعريف أكدّه مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسّلطات الإدارية المستقلة في سنة 2001.

وفي هذا السياق انظر:

- Conseil d'Etat (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes, E.D.C.E, 2001, N° 52, p. 257.
- GUEDON M.J, Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 49 et s.

2 - مجلس الدولة قرار رقم 13 صادر في 09 فيفري 1999، "قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضد محافظ البنك الجزائر"، مجلة إدارة، عدد 01 لسنة 1999، ص 193.

[illegible] للسلطة التنفيذية ».

وفي الأخير يمكن القول أنّ السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة رابعة، وإنّما هي سلطات إدارية من سلطات الدولة.

ومن خلال النصوص القانونية المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، نستخلص أنّ المشرّع لا يتحكم في المصطلحات القانونية وهذا ما يؤدي إلى خلق فوضى في المصطلحات « Anarchie terminologique » وهذا لا يسهل الأمر لإحصاء وحوصلة السلطات الإدارية المستقلة[1].

ثانيا – أساس سلطة الهيئات الإدارية المستقلة:

إنّ أساس السلطة في إطار الهيئات الإدارية المستقلة، قائمة على السلطات الممنوحة للهيئات المستقلة، وكان ذلك بهدف ضبط السوق والذي كان في السابق من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن هنا نلاحظ انسحاب هذه الأخيرة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية. وتحويل الاختصاص في مجال ضبط السوق إلى هيئات جديدة متمثلة في السلطات الإدارية المستقلة[2]. وبالتّالي مهمة ضبط السوق ليست من اختصاص السلطة التنفيذية والإدارات الكلاسيكية التابعة إليها.

وعلى سبيل المثال، قانون 1989 المتعلق بالأسعار[3]، ينص في المادة 31 على ما يلي:

---

1 - KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, (RASJEP), volume 41, N° 2, 2003, p. 114.

2 - C'est ainsi que l'on assiste à un lent processus de « diffraction du pouvoir étatique » qui consiste à décharger le pouvoir exécutif d'un ensemble de tâches et en la mise en œuvre d'une politique de transfert de telles compétences en matière de régulation du marché au profit de ces nouvelles structures que sont les autorités administratives indépendantes.
- en ce sens voir :
- C. TEITGEN-COLLY, « Les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution », op. cit., p. 37 et s.

3 - قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 جويلية لسنة 1989، يتعلّق بالأسعار، الجريدة الرسمية، عدد 29، الصادرة في 19 جويلية 1989.

« اɁɁ فعɁɁ يرمي إɁ تجميɁ المɁسساɁ وɁɁد التحام الɁعلي في جزɁ ɁاɁام مɁɁ السوɁ الوطنية ينɁɁɁي علɁ أɁحاɁɁه الحɁوɁ علɁ تɁɁɁيɁ مسɁɁɁ.

تحدد ايɁɁيا تɁطɁɁɁ ɁاɁا المɁɁأ Ɂموجب قانوɁɁ ɁɁɁ ».

وبالطّبع، لم يصدر أي قانون في هذا المجال، إلا في سنة 1995، عند دخول الأمر المتعلّق بالمنافسة حيز التنفيذ .

ومن هنا يمكن أن نفترض أنّ مجمل الصلاحيات التي أتي بها القانون المتعلّق بالأسعار يمتلكها الوزير المكلف بالتّجارة والذي يمثل الهيئة المكلفة بضبط السوق(1).

وبعد وضع الإصلاحات في مجال المنافسة، فإنّ وزير التجارة تنزع منه الصلاحيات التي كان يمتلكها لصالح مجلس المنافسة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الملاحظة تنطبق على السلطات الإدارية المستقلة في مجال البريد والمواصلات، في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، وكذلك في المجال المنجمي، والتي ترث صلاحيات كانت في السابق من اختصاɁ الوزير المكلف بالبريد والمواصلات، ووزير الطاقة والمناجم(2).

وما يمكن قوله عن أساس السلطة، أنّ ما يمنح لهذه الهيئات صفة السلطة الإدارية المستقلة، هو الجمع بين التنظيم المحكم والخاɁ بالسّلطات الإدارية المستقلة والسلطات المخوّلة لها، مما يجعلها بمثابة سلطات بأصح العبارة(3).

كما تجدر الإشارة إلى أنّ هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة، التي تمتلك سلطة القمع أو الردع. والتي هي تقليديا معترف بها لصالح السلطات القضائية. وبالتّالي عبارة "السلطة" الممنوحة لهذه الهيئات لا شكّ فيها.

---

1 - ZOUAIMIA Rachid, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», op. cit.,p. 13.

2 - Ibid, p. 14.

3 - « ***C'est la conjonction de leur organisation particulière et de leurs pouvoirs propres qui en fait de véritables autorités*** ».
- Voir en ce sens:
- Conseil d'Etat (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 290 et s.

الفرع الثاني
الطابع الإداري

إنّ الطابع الإداري لهذه الأجهزة، لا نشك فيه، في حالة ما إذا نصّ عليه المشرّع بصريح العبارة، وهذا هو الحال فيما يخص مجلس المنافسة والذي يكيفه الأمر 03/03 المتعلّق بالمنافسة، بسلطة إدارية[1].

وكذلك الأمر فيما يخص الوكالتين الضابطتين في المجال المنجمي، اللتين يكيفهما المشرّع بصريح العبارة بسلطة إدارية مستقلة[2]. ولكن الإشكال يطرح فيما يخص السلطات الأخرى، بما أن التسميات تختلف من هيئة إلى أخرى، وغياب تكييف صريح من طرف المشرّع، فلذا يجب البحث عن الطابع الإداري انطلاقا من موقف الفقه من ذلك (أوّلاً)، ثمّ نتطرق إلى موقف القضاء (ثانيًا).

أولاً – موقف الفقه:

إنّ معظم الفقهاء، في القانون المقارن أو في القانون الجزائري، يعتمدون على معايير قانونية لتحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة.

فبالنّسبة للفقه الفرنسي، حقيقة هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإداريّة[3]. والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلّقة بالهيئات الإدارية المستقلة.

---

1 - تنص المادة 23 من الأمر 03/03 المتعلّق بالمنافسة على ما يلي:

« ***تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة"، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.***

يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر ».

2 - انظر المادتين 44 و45 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

3 - CHEVALLIER (J), « Réflexion sur l’institution des autorités administratives indépendantes », op. cit.

أما في الجزائر فقد فصل الأستاذ زوايميه رشيد، في هذه المسألة، حيث إنّ هدف هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المخصص لها. وعلى سبيل المثال الأمر المتعلّق بالنّقد والقرض[1]، الذي أقرّ في نص المادة 105 على أنّ اللجنة المصرفية مكلفة بما يأتي:

« ***مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها*** ».

وفي حالات أخرى توكل لها مهمة إصدار أنظمة. أي سلطة تنظيم مجال معين كما هو الحال بالنّسبة لمجلس النقد والقرض كما يقول الأستاذ، لأنّ الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات بمثابة أعمال الإدارة، القرارات النافذة، من صلاحيات السلطة العامة، تقليديا معترف بها للسّلطات الإدارية[2].

كما أنه من ناحية المنازعات، فإنّ الأعمال الصادرة من السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، تخضع لاختصاص القضاء الإداري وفي نفس درجة الأعمال الإدارية العادية. ونذكر على سبيل المثال الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، خاضعة للطّعن بالإلغاء، رغم أنّ نص المادة 33 من المرسوم التشريعي لسنة 1993 يستعمل عبارة غامضة وهي "الطعن القضائي"، إلا أنّ الإجابة عن هذا الإشكال نجدها بالعودة إلى القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص المقررة في قانون الإجراءات المدنية والقانون العضوي المتعلّق بمجلس الدولة[3].

---

1 - أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلّق بالنّقد والقرض، مرجع سابق.

2 - ZOUAIMIA Rachid, "Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique", op. cit., p. 14 et 15.

3 - علما أنّ نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998. والمادة المذكورة أعلاه تنص على ما يلي:

« ***يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:***

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ».

وبالنّسبة للقرارات الفردية المتخذة من طرف مختلف الهيئات وهي مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها[1]، سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز والوكالتين المنجميتين، فالكلّ يخضع لرقابة مجلس الدولة. وعلى سبيل المثال أيضا، تنص المادة 17 من القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على أنّه:

« *يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغها. وليس لهذا الطعن أثر موقف* » أمّا المادة 139 من القانون المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات فتنص على أنّه:

« *يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة* ».

كما تجدر الإشارة إلى أنّ القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة تشكّل استثناءً ولا تخضع لاختصاص القاضي الإداري، بما أنّ القانون يخضعها لاختصاص القاضي العادي، أي أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية[2].

وما يمكن قوله أنّ تقديم هذا الاختصاص ، لا يعني أنّ مجلس المنافسة لا يعد جهازًا إداريًا، بما أنّ المشرّع اعترف له بذلك بصريح العبارة وكما هو مذكور أعلاه.

وهذا يعد دليلا آخر على التقليد الإيمائي « Le mimétisme administratif ».

وبالتّالي قام المشرع الجزائري بإعادة صياغة النص الفرنسي المتعلّق بالمنافسة دون الأخذ بعين الاعتبار الاختلاف الموجود في النظام القضائي في كلّ من الجزائر وفرنسا[3].

---

1 - في الأصل، تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطّعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال أجل شهر (1) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج.

2 - انظر المادة 63 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلّق بالمنافسة، مرجع سابق.

3 - Voir article L. 464-7 du code de commerce, partie législative, annexé à l'ordonnance N° 2000-912 du 18 Septembre 2000, livre IV. J.O.R.F., N° 219 du 21 Septembre 2000.

إلى جانب الفقه سواء كان ذلك في القانون المقارن أو في القانون الجزائري، نجد القضاء يؤكد الطابع الإداري للسّلطات الإدارية المستقلة.

ثانيا – موقف القضاء:

لقد أتيحت الفرصة للقضاء الإداري الفرنسي، لإبداء الرأي حول الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة.

فقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي، الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين وهما:

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.
- السلطات المخوّلة لهذه الأخيرة والمعترف بها للسّلطات الإدارية التقليدية[1].

أما في القضاء الدستوري فقد أتيحت الفرصة للمجلس الدستوري الفرنسي بإقرار الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم متعلّق بمجلس المنافسة الفرنسي، صادر في 23 جانفي 1987 (الحكم رقم 86 – 224DC) ويقرر المجلس الدستوري ما يلي:

« ***مجلس المنافسة هي هيئة إدارية، وهو مدعو للقيام بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة...*** »[2].

أما بالنّسبة للقضاء الجزائري، فإنّ مجلس الدولة تطرق إلى الطابع الإداري. في قرار صادر عنه في قضية "يونين بنك" « Union bank » ضد محافظ بنك الجزائر،

1 - بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي وفي تقرير صادر عنه في سنة 2000، والذي أقرّ الطابع الإداري وهو عنصر ضروري وأساسي في إطار الهيئات الإدارية المستقلة وكان في صميم تقريره ما يلي:

« ***Si, bien que en principe non dotées de la personnalité juridique, Les A.A.I ne sont pas ratachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles n'en sont pas pour autant extérieures à l'Etat ; c'est au nom et pour le compte de l'Etat qu'elles agissent et sous sa résponsabilité qu'elles engagent par leurs actes demmageable soit devant le juge administratif soit devant lr juge judiciare selon le juge compêtent pour connaître du contentieux des actes de l'autorité elles sont pleinement des autorités des l'Etat et leur nature administrative apparaît aujourd'hui comme un élément incontestable*** ».

2 - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 66 و67.

علما أنه توصل في الأخير ضمن قراره هذا، إلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة، رغم غياب أي نـ f صريح ضمن قانون النقد والقرض، يتضمن مصطلح "الطعن بالإلغاء"[1].

وفي الأخير ما يمكن قوله أنّ السلطات المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة إلى جانب طرح منازعتها أمام القضاء الإداري يؤكد الطابع الإداري للهيئات المستقلة من جهة، ومن جهة أخرى التقليد الإيمائي « Le mimétisme administratif » للنّصو f القانونية من طرف المشرع الجزائري. أخذا ذلك من القانون الفرنسي في إطار الضبط الاقتصادي، مما يؤدي بنا إلى افتراض أنّ خلاصة مجلس الدولة الفرنسي فيما يخ f الطبيعة القانونية للسّلطات الإدارية المستقلة، يمكن الأخذ بها في القانون الجزائري، بما أنّ القواعد المطبقة على هذه السلطات مأخوذة من القانون الفرنسي.

الفرع الثالث

الاستقلالية

يعتبر كلّ من الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وطابع الاستقلالية، من بين المسائل التي أثارت وما زالت تثير جدالات ونقاشات فقهية وقانونية في نفس الوقت، خاصّة في الأنظمة المقارنة[2].

بالنّسبة للطابع الإداري للسّلطات الإدارية المستقلة، فقد تمّت دراسته وتحليله سابقا، عن طريق تبريره وإقراره استنادا إلى معايير معينة سواء كان ذلك باستقراء المواقف الفقهية أو القضائية.

أما مسألة الاستقلالية، التي تميّز هذا النوع من السلطات عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية المعروفة، فسنتطرق إلى المقصود منها في إطار الهيئات الإدارية

---

1 - DIB Said, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », op. cit., p. 21 .

- وللتّوضيح أكثر فيما يخ f المركز القانوني للجنة المصرفية انظر:

- ZOUAIMIA Rachid, « Le statut juridique de la commission bancaire en droit Algérien », à paraître in Revue du conseil d'Etat.

2 - PISIER Evelyne, « Vous avez dit indépendants? Réflexions sur les A.A.I », Revue Pouvoirs, N° 46, 1988, p. 71 et s.

المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي (أوّلاً)، ثمّ نبيّن كيفية تكريس الاستقلالية محل الدراسة (ثانيًا).

أولا – المقصود بالاستقلالية:

إنّ القانون المقارن، خاصّة الفقه الفرنسي تطرّق إلى المقصود بالاستقلالية ومنهم الأستاذة « TEITGEN-COLLY Catherine » توصلت إلى المقصود بهذه الخاصية وهو عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة[1].

- أما في الجزائر، فتوصل الأستاذ "زوايميه رشيد" إلى أنّ المقصود بالاستقلالية هو عدم الخضوع لأية رقابة سلّمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعينة تتمتع بالشّخصية المعنوية أم لا، على أساس أنّ الشخصية المعنوية لا تعدّ بمثابة معيار أو عامل فعّال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية[2].

إلا أنه يمكن تبيان الاستقلالية، وذلك على مستوى مختلف الجوانب العضوية والوظيفية.

ثانيا – تاريخ الاستقلالية:

بالنّسبة لبعض السلطات الإدارية، الاستقلالية معترف بها قانونا. وعلى سبيل المثال، سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات، والتي كيّفها المشرّع بالمستقلة[3]. وكذلك بالنّسبة للوكالتين المنجميتين المنشأتين بقانون المناجم[4]. وكذا سلطة الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، هي بمثابة جهاز مستقل[5]، وأخيرا في مجال البورصة،

---

1 - TEITGEN-COLLY Catherine, « Les autorités aministratives indépendantes : histoire d'une institution » in COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, (sous la direction), les autorités aministratives indépendantes, op. cit, p. 50.

2 - ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit.,p. 16 et 17.

3 - انظر المادة 10 من قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

4 - انظر المادتين 44 و45 من قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

5 - انظر المادة 112 من قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، اعترف لها المشرّع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة، وذلك في العبارة « ***تؤسس سلطة ضبط مستقلة*** »[1]، عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يُضفِ عليها المشرّع طابع الاستقلالية صراحة، مثل مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة.

وعليه يستوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها. فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية.

وهذه الاستقلالية يمكن إيجادها على أساس عنصرين أساسيين: أوّلهما عضوي والآخر وظيفي[2].

وبالنّسبة للجانب العضوي، استقلالية الأجهزة يتم تكريسها من حيث أسلوب تعيين الأعضاء، وأن الأعضاء المكلفين بتسيير الأجهزة لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية ومحصورة قانونا[3]. أما بالنّسبة للجانب الوظيفي، فالاستقلالية تعني أنّ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة عليا.

وبالتّالي يمكن تكييف هذه الهيئات الجديدة - رغم تردد المشرّع - بسلطات إدارية مستقلة.

إلا أنه يجب تبيان المعايير الأساسية الجامعة فيما بينها، والتي تسمح لنا بتكييفها بمثابة سلطات إدارية مستقلة.

---

1 - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

2 - ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit.,p. 17.

3 - Ibid, p. 18.

المطلب الثاني

معايير تكييف السلطات الإدارية المستقلة

لتحديد الطبيعة القانونية لهيئة ما، واعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، يرتكز الفقهاء والقضاء على مجموعة من القرائن للوصول إلى إرادة المشرع، معتمدين في ذلك على معايير شكلية من جهة (الفرع الأوّل). وأخرى مادية أو موضوعية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

المعايير الشكلية

يمكن الاعتماد على معايير شكلية للوصول إلى نية المشرع في تحديد الطابع القانوني لهيئة معينة، هذه المعايير الشكلية مختلفة: منها تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وطرق الطعن في قراراتها، والإجراءات المتبعة أمامها، ... الخ [1].

أولاً – التشكيلة:

تعتبر تشكيلة الهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية معيارا من بين المعايير الشكلية التي يمكن الاستناد إليها لإبراز الطبيعة القانونية للسّلطات الإدارية المستقلة، وذلك بالنّظر خاصّة إلى صفة الأعضاء المكوّنين لها، وأسلوب تعيينهم.

1 – صفة الأعضاء:

إنّ عدد تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي يختلف من هيئة إلى أخرى. وينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة (4) إلى تسعة (9) أعضاء[2]، وهي موزعة كالتّالي:

- هناك هيئة واحدة تتكون من أربعة أعضاء، وهي لجنة ضبط الكهرباء والغاز[1].

---

1 - محمد سامي الشواء، القانون الإداري الجزائي، ظاهرة الحدّ من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 100.

2 - يتراوح هذا العدد في القانون الفرنسي ما بين 3 – 21 عضوًا، إلا أنّ أغلبية السلطات الإدارية المستقلّة يتراوح عدد أعضائها ما بين 5-10 أعضاء..

فحسب المادة 117 من القانون رقم 02-01 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، لم يبيّن المشرّع صفة الأعضاء، ويفهم من خلال ن f المادة المذكورة أعلاه، أنّ صفة الأعضاء هي سلطة تقديرية للوزير المكلف بالطّاقة، بما أنّه هو الذي يقترح الرئيس وثلاثة مديرين يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي.

ومن هنا لا يمكن تبيان الطابع الإداري للجهاز من خلال انعدام صفة الأعضاء، إلا أنّ هناك معايير أخرى ستسمح لنا بتبيان الطبيعة القانونية للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية.

- هناك ثلاث سلطات إدارية مستقلة تتكون من 5 أعضاء وهي:

- الوكالتان المنجميتان[2]، ومن خلال ن f المادة 48 من القانون 01-10، المتضمن قانون المناجم، يتضح لنا أنّ المشرع لم يبيّن صفة الأعضاء، وهذا يحد من استقلالية الوكالتين.

- اللجنة المصرفية[3]، تتشكل حاليا، وعلى ضوء الأمر رقم 03-11 من خمسة أعضاء، وهم قاضيان وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي، مع الإبقاء على المحافظ كرئيس لها[4].

وهناك سلطتان إداريتان تتشكلان من 07 أعضاء وهما:

- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط البريد والمواصلات.

فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتكوّن من رئيس وستة أعضاء، هؤلاء الأعضاء مبينين كالتّالي:

- قاضي يقترحه وزير العدل.

---

1 - انظر المادة 117 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 48 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

3 - المادة 21/107 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنّقد والقرض، مرجع سابق.

4 - المادة 106 من الأمر نفسه.

- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.
- عضوان يختاران من بين مسؤولي الأشخا f المعنويين المصدرين للقيم المنقولة.
- عضوان يختاران لما لهما من خبرة اكتسباها في المجال المالي أو المصرفي أو البورصي[1].

ففي إطار هذا القانون نلاحظ وجود عضو واحد فقط من سلك القضاة من بين الأعضاء السّتّة الباقية. بالتّالي، يستبعد هذا المعيار إضفاء الطابع القضائي على اللجنة نتيجة اعتبار أغلبية أعضائه من غير القضاة. لكنّ بالرّجوع إلى القانون رقم 03 – 04نجد أنّ المشرع الجزائري أبقى على نفس العدد، أي رئيس وستة أعضاء، إلا أنه أحدث بعض التغييرات في صفة الأعضاء، لتصبح التشكيلة الحالية للجنة كالتّالي:

- قاضي يقترحه وزير العدل، وهذا العضو تمّ الإبقاء عليه، لضرورة وأهمية وجوده على مستوى اللجنة في حلّ النزاعات والخلافات الناشئة داخلها.
- عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، وهذا العضو استحدثه القانون الجديد مقارنة بالوضع السابق.
- أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتّعليم العالي.
- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.
- عضو مختار من بين المسيرين لأشخا f المعنويين المصدرة للقيم المنقولة.
- عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.

وفي تقديرنا أنّ المشرع الجزائري أحسن في إدخال مثل هذا العضو الأخير من بين تشكيلة اللجنة، وذلك نظرا لما تلعبه قواعد المحاسبة من دور في مجال الإعلان العلني للادخار الذي تلجأ إليه الشركات المصدرة، خاصّة في مجال الرقابة على

---

1 - المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

المعلومات المالية، ونذكر في هذا الشأن، أنّ أغلب الجرائم المرتكبة على مستوى البورصات عربية كانت أو غربية تتعلق بقواعد المحاسبة[1].

ولعلّ هدف المشرع من إدخال هؤلاء الأعضاء هو التوسيع من دائرة الجهات التي يمكنها المساهمة في إضفاء شفافية أكثر على المجال المالي والبورصي. أما بالنّسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات فهي كذلك تتشكل من سبعة (7) أعضاء من بينهم رئيس يعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي[2]. وتكون مداولات المجلس صحيحة بحضور خمسة (5) من أعضائه على الأقل.

والملاحظ أنّ القانون رقم 2000-03 الذي يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، لم ينص على الشروط التي يجب توافرها في هؤلاء الأعضاء وطبيعة تكوينهم، وذلك بالنّظر لأهمية الصلاحيات المخوّلة لهذه السلطة، لذا نفترض أن يكون لهم تكوين قانوني من جهة وتكوين مختص في ميدان البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من جهة ثانية. ويجب أن يتضمن كلّ هذه الشروط النظام الداخلي لهذه السلطة، الذي ينص بالخصوص على تنظيمها وقواعد عملها وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذلك القانون الأساسي لمستخدميها.

وأخيرا بالنّسبة لمجلس المنافسة، وهو السلطة الوحيدة الذي كان في القانون السابق، أي الأمر رقم 95-06 والمتعلق بالمنافسة فهو يتشكل من 12 عضوا[3]. ولكن في التعديل الجديد أي الأمر رقم 03-03 والمتعلق بالمنافسة، أصبح المجلس يتشكل من تسعة (9) أعضاء[4]، يتبعون الفئات الآتية:

---

1 - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 09.

2 - انظر المادة 15 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

3 - انظر المادة 29 من الأمر رقم 95-06، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 23 فيفري 1995.

4 - انظر المادة 24 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

- عضوان (2) يعملان أو عملا في مجلس الدولة، أو في المحكمة العليا أو في مجلس المنافسة بصفة قاضٍ أو مستشار.

- سبعة (7) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتّوزيع والاستهلاك من ضمنهم عضو يختار بناء على اقتراح الوزير المكلّف بالدّاخلية.

والملاحظ مقارنة بالنّ f القديم أنّ المشرع قلّ f من عدد القضاة، وقد أحسن فيما ما فعل، وذلك لتبيان الطابع الإداري وإقصاء الطابع القضائي أو شبه القضائي للجهاز.

وعليه، بالنّظر إلى تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة والفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية كمعيار شكلي، نستخل f أنّ الطابع القضائي يبقى مستبعدا، وذلك نظرًا لانحصار عدد القضاة في عضو واحد أو عضوين على الأكثر ضمن الأعضاء المشكلة للهيئات الإدارية المستقلة.

2 – أسلوب تعييDž الأعƮbl:

إنّ أسلوب تعيين الرئيس وأعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية عنصر يساعد خاصّة على التأكّد من مدى وجود الاستقلالية التي نـ f ّ عليها القانون.

وما يمكن ملاحظته من خلال النصو f القانونية المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، أنّ أسلوب تعيين الرئيس والأعضاء يختلف فيما بين الهيئات.

- هناك هيئات إدارية مستقلة، يتم فيها تعيين الرئيس والأعضاء من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي[1].

---

1 - إنّ مجلس النقد والقرض بعد التعديل الجديد لسنة 2003، أصبح رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة التعيين، عكس القانون القديم أي القانون رقم 90-10 المتعلق بالنّقد والقرض أين كان رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يتقاسمان سلطة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض.

وهو الأمر كذلك بالنسبة للسّلطات التالية:

- اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط البريد والمواصلات.
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

- أمّا هيئات أخرى فيتم تعيين الرئيس والأعضاء فيها من طرف السلطة التنفيذية، سواء بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ من مجلس الحكومة، بناء على اقتراح الوزير الذي تتبع إليه السلطة الضابطة في المجال المحدد لها، أو بقرار من الوزير وتنهى مهامهم بالطّريقة نفسها[1].

وما يمكن استخلاصه أنّ في حالة انفراد السلطة التنفيذية بمهمة التعيين، ذلك يؤدي إلى التقليص من الاستقلالية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة أو الحد منها.

ثانيا – أمانة السلطات الإدارية المستقلة:

نظرًا لتشعب الأعمال الاقتصادية والمالية واتساعها، فلا يستطيع جهاز من أجهزة السلطات الإدارية المستقلة ببضعة أعضاء الإحاطة بكلّ الأعمال وضبطها، خاصّة في مجال التنظيم والرقابة، الأمر الذي جعل المشرع يضع بجانب جميع الهيئات الإدارية المستقلة بأمانة مزودة بهياكل أو مصالح إدارية وتقنية، وذلك بهدف تمكينها من القيام بمهامها على أحسن وجه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، قصد ضمان أحسن ضبط للمجال المعني بضبطه.

وعلى سبيل المثال، نصّ المرسوم التشريعي رقم 93-10، المعدل والمتمم، على ضرورة إنشاء مصالح إدارية وتقنية تزود بها الأمانة قصد تسيير لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها[2]، أمّا عن تنظيم هذه المصالح وسيرها ووضعية مستخدميها القانونية، فقد أحالتنا الفقرة الثانية من نفس المادة سالفة الذكر إلى لائحة تصدرها اللجنة.

وبالرّجوع إلى هذه اللائحة، تتمثل هذه المصالح الإدارية والتّقنية في:

- الأمين العام الذي تلحق به خلية الاتصال والعلاقات العمومية.
- مستشارين لدى رئيس اللجنة.

---

1 - هناك سلطة إدارية مستقلة وحيدة، أين تنفرد السلطة التنفيذية في سلطة التعيين وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

2 - المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

إلى جانب الهياكل التالية:

- مديرية تطوير ومراقبة السوق: التي تتولى السهر على احترام قواعد أخلاقيات المهنة من طرف المتدخلين في البورصة.

- مديرية الإعلام والعمليات المالية: التي تمثل اللجنة أمام المجلس الوطني للمحاسبة إلى جانب مهام أخرى.

- مديرية الشؤون القانونية والإدارية: التي تتولى دراسة المسائل القانونية المتعلقة بالقيم المنقولة[1].

ويتم التنسيق بين هذه المصالح بواسطة الأمين العام تحت سلطة رئيس اللجنة، ويشرف على كلّ مديرية مدير يساعده نائب مدير أو مكلفين بالمهام ورؤساء دراسات[2].

ويمكن للرئيس تفويض توقيعه حسب الشروط المحددة في النظام الداخلي، أما عن تحديد رواتب المستخدمين وتصنيفهم، فيكون بموجب قرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة.

إنّ إحداث هذه المديريات الثلاث يسمح بالتّكفل الفعلي بالوظائف الثلاث المخولة للجنة والمتمثلة في كلّ من الوظيفة التنظيمية، الرقابية، التأديبية والتّحكيمية.

وعلى سبيل المثال أيضا، بالنّسبة لمجلس المنافسة، لقد نصّ المرسوم الرئاسي رقم 96-44 والذي يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، على ضرورة إنشاء مصالح إدارية وتقنية تزود بها الأمانة قصد تسيير المجلس.

وتتمثل هذه المصالح الإدارية والتّقنية في:

- الأمين العام الذي ينسق ويراقب أنشطة المصالح والتي تتكوّن من[3]:
- مصلحة الإجراءات.
- مصلحة الوثائق والدّراسات والتّعاون.

---

1 - قرار رقم 019-2001، يتضمن تنظيم المصالح التقنية والإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، غير منشور.

2 - المادة 05 من النظام رقم 2000-03، مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير...، مرجع سابق.

3 - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدّد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 05، الصادرة في 21 جانفي 1996.

- مصلحة التسيير الإداري والمالي.
- مصلحة الإعلام الآلي[1].

وما يمكن ملاحظته من خلال الأمر رقم 03-03 والمتعلق بالمنافسة أنّ تنظيم مجلس المنافسة وسيره سيتم تحديده بموجب مرسوم، إلا أنه إلى يومنا هذا لم يصدر أي مرسوم، وبالتّالي يبقى العمل ساريا طبقا للمرسوم الرئاسي المذكور أعلاه.

وفي الأخير ما يمكن استخلاصه من خلال هيكلة السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، أنّ هناك سلطات إدارية مستقلة، أقرّ لها المشرع هياكل بجانب مجلس الإدارة والأمانة العامة والتي يتم تحديدها بواسطة لوائح صادرة عن مجلس الإدارة والتي تحدد التنظيم العام للسّلطة المستقلة، وبهذا الصدد نجد الوكالتين المنجميتين[2].

إلا أنه بالنّسبة للوكالتين المنجميتين، لم تصدر أي لائحة أو نظام يبين الهياكل التابعة لمجلس الإدارة والأمانة العامة، وكذلك فيما يخ f تنظيمها وسيرها.

وهذا التأخر في وضع هذه الهياكل، لا يسمح بأي فعالية لهذه الأجهزة في ضبط مجال المناجم.

ومن هنا نستخل f نق f الهياكل، حيث نجد مصلحة واحدة تتولى عدّة مهام، بل أكثر من ذلك، قد توجد مهام كمهمة تلقي الشكاوى، والقيام بالتّحقيقات، لا نجد مصلحة مختصة بها، وهو الأمر بالنّسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهذا يؤثر على السير الحسن لسوق البورصة وشفافية المعاملات التي تتم على مستواها[3].

---

1 - انظر المواد 7، 8، 9 و10 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 يناير 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، مرجع سابق.

- ومن خلال النصو f القانونية المذكورة أعلاه نستخل f الصلاحيات والمهام الموكلة لكلّ مصلحة.

2 - انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93، المؤرخ في أول أفريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مرجع سابق.

وكذلك المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 04-94، المؤرخ في أول أفريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، مرجع سابق.

3 - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، f 14.

كما نشير في الأخير، إلى أنّ هيكلة السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية توحي بإضفاء الطابع الإداري عليها، كونها تخضع في تسييرها الإداري إلى نفس الأقسام التي تخضع لها مختلف الإدارات العادية. فهي تتضمن مديرين ومصالح إدارية وتقنية، وبالتّالي يستبعد الطابع القضائي أو شبه القضائي للسّلطات الإدارية المستقلة في هذا الجانب.

ثالثا – طرق الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة:

تعتبر طرق الطعن في القرارات من بين أهم المعايير الشكلية المعتمدة فقهًا وقضاء لإعطاء تكييف لسلطة معينة بصفة عامة، ولسلطة إدارية مستقلة بصفة خاصّة كونها محل دراستنا.

فبالرجوع إلى القوانين أو النصوص التشريعية المنشئة للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، نلاحظ أنّ المشرع أحالنا في حالة الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة إلى الأحكام التي يتضمنها قانون الإجراءات المدنية، أما بالنّسبة للاختصاص القضائي. فكان المشرع الجزائري صريحًا في تحديده، حيث جعل القضاء الإداري – الغرفة الإدارية التابعة للمجلس القضائي أو مجلس الدولة – هو المختص في النظر في القرارات محل الطعن.

ومن خلال الأحكام سالفة الذكر[1]، نلاحظ ميل المشرع الجزائري إلى إضفاء الطابع الإداري على الهيئات الإدارية المستقلة واستبعاد الطابع القضائي، على أساس جعل القرارات السلطات الإدارية المستقلة قابلة للطّعن بالإلغاء من جهة، واختصاص مجلس الدولة في النظر في هذه الطعون من جهة أخرى[2].

---

1 - فيما يخص مختلف الهيئات الإدارية المستقلة وطرق الطعن في قراراتها تطرقنا إلى ذلك في السابق بالنّسبة "للطّابع الإداري" للهيئات الإدارية المستقلة.
وفي هذا السياق، راجع ص 29-32.

2 - COLLET Martin, Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 2003, p. 297 et s.

رابعا – طبيعة الإجراءات المتبعة أمام السلطات الإدارية المستقلة:

من خلال الأحكام القانونية المنظمة للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية. نلاحظ وجوب اتباع عدّة إجراءات قانونية أمامها، هذه الإجراءات تختلف حسب الأوضاع، وتعتبر في مجملها إدارية، كطلب الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وتعديل قوانينها الأساسية ويتم بواسطة قرار فردي صادر عن مجلس النقد والقرض. وفي المجال المنجمي مثلا طلب الحصول على رخصة منجمية، أما في مجال البورصة فهناك عدّة إجراءات قانونية نتبعها أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتتمثّل في طلب قبول إصدار القيم المنقولة، طلب قبول تداولها، طلب اعتماد الوسطاء وهيئات التوظيف الجماعي... إلخ، إلا أنّ هناك إجراءات أخرى تشترك فيها مع الجهات القضائية كاحترام حق الدفاع، حيث لا تصدر أي عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم. كما يمكن لكلّ شخص تمّ استدعاؤه أمام سلطة إدارية مستقلة معينة عقب مداولة خاصّة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها أن يستعين بمستشار من اختياره.

لكن احترام حق الدفاع هذا، ليس معناه أنّ السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطة قضائية، إذ كثيرة هي الهيئات التي تراعي مثل هذا الإجراء، رغم طابعها الإداري، ويعود الهدف من هذا الإجراء إلى ضمان حقوق الأفراد وحمايتها ومنع التعسف والإجحاف في الحقوق.

وعليه، ونتيجة لكون أغلبية الإجراءات المتبعة أمام السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية إدارية بطبيعتها، نخلص إلى أنّ السلطات الإدارية المستقلة سلطات إدارية وليست قضائية.

نتوصل إذن واستنادا إلى المعايير الشكلية السابقة الذكر، إلى اعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطات إدارية، فهل تحتفظ بهذه الطبيعة القانونية عند تطبيق المعايير المادية؟

الفرع الثاني

المعايير الماديّة

إلى جانب المعايير الشكلية المذكورة أعلاه، هناك معايير أخرى مادية، تساعد على تكييف السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وتتلخص عادة في طبيعة المهام الموكلة إلى الهيئة، وموضوع النزاع الذي دعيت إلى حسمه.

فالعمل القضائي هو الذي يحسم النزاع بصفة نهائية[1]. أمّا عن مصادر وأبعاد طرق تمويل السلطات الإدارية المستقلة فهي أمر لا يقلّ أهمية، حيث تساعد على تكييف الهيئات الإدارية المستقلة، وبالخصوص التعرف على مدى تمتعها بالاستقلالية.

أولا – طبيعة المهام الموكلة للسلطات الإدارية المستقلة:

تمّ إنشاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية قصد ضبط وتنظيم مجال حساس في النشاط الاقتصادي والمالي، وذلك بهدف السير الحسن لهذه النشاطات.

هذه هي المهام العامة الموكلة للهيئات المستقلة، وفي سبيل تحقيقها، خوّل لها المشرّع الجزائري سلطات عدّة، منها السلطة التنظيمية، والرقابة، وتوقيع العقوبات.

وهذه السلطات المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة تختلف من هيئة إلى أخرى، فهناك هيئات تتمتع بكلّ السلطات المذكورة أعلاه، وهناك البعض الآخر لا يتمتع إلا بسلطة أو سلطتين دون الأخرى. فمثلا في المجال المصرفي، مجلس النقد والقرض خوّلت له سلطة تنظيم مجال الصرف والسوق المالية، وذلك بإصدار أنظمة لتنظيم مجال معين في النشاط المصرفي[2].

---

1 - محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي...، مرجع سابق، ص 100.

2 - ونذكر على سبيل المثال أنظمة صادرة عن بنك الجزائر وهي كالتّالي:

- نظام رقم 90-02 مؤرخ في 08 سبتمبر 1990 يحدد شروط فتح وسير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنويين، الجريدة الرسمية، العدد 45، الصادرة في 24 أكتوبر 1990.
- نظام رقم 95-08 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلّق بسوق الصرف، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 21 يناير 1996.
- نظام رقم 96-06 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يحدد كيفيات تأسيس شركات الاعتماد الإيجاري وشروط اعتمادها، الجريدة الرسمية، العدد 66، الصادرة في 03 نوفمبر 1996.

أمّا اللجنة المصرفية فخوّلت لها سلطة الرقابة وتوقيع العقوبات دون سلطة التنظيم.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ هيئتي الضبط في القطاع المنجمي تتقاسمان هذه الوظائف، بل أكثر من ذلك تتقاسمان حتّى سلطة واحدة كسلطة إصدار القرارات الفردية[1]، أما بالنسبة لسلطة إصدار الأنظمة، فتعتبر كلتا الوكالتين مجرّدتين من هذه السلطة.

إلا أنّ هناك سلطة إدارية مستقلة وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهي السلطة الوحيدة التي تجمع بين هذه الوظائف في نفس الوقت.

إنّ المهام التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، هي مهام تتولاها السلطات الإدارية ضمن منظومة الدولة. وبالتّالي مهام لا تتمتع بها الجهات القضائية.

أمّا بالنسبة للسّلطة العقابية التي تتمتع بها بعض الهيئات المستقلة، فهي تنحصر في عقوبات تأديبية تتراوح بين الإنذار، التوبيخ، سحب الاعتماد وكذا الغرامات المالية، كباقي العقوبات التي تصدرها الهيئات الإدارية، دون أن تتعدى إلى العقوبات السالبة للحرية، هذه الأخيرة التي تنفرد بها الجهات القضائية وحدها دون مشاركتها مع أية جهة مهما تكن طبيعتها القانونية.

فصحيح أنّ بعض الهيئات المستقلة تتدخل في الحسم في النزاعات سواء عن طريق التحكيم[2] أو التأديب، لكن هذا التدخل لا يكون أمام كلّ النزاعات، وإنّما البعض منها فقط.

---

1 - إنّ سلطة إصدار قرار الترخيص مخوّلة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، أما قرار اعتماد الخبراء في مجال المناجم والجيولوجيا فتنفرد به الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية وبالتّالي المشرّع وزّع سلطة إصدار القرارات الفردية بين كلتا الوكالتين.

2 - هناك ثلاث (3) سلطات إدارية مستقلة تتطرق إلى التحكيم كوسيلة لتسوية النزاعات ما بين المتعاملين أو في النزاعات ذات الطابع التقني الناتجة عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير السلطات المستقلة وهي كالتّالي:
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (انظر المادة 52 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق).
- سلطة ضبط البريد والمواصلات (انظر المادة 13 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة...، مرجع سابق).
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز (انظر المادة 132 و133 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق).

وعلى سبيل المثال، فلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تمارس وظيفة التحكيم عند نشوب النزاعات التقنية فقط، الناتجة عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير البورصة، أما في مجال الكهرباء والغاز فإنّه يلجأ إلى التحكيم في الخلافات الناجمة عن تطبيق التنظيم، وكلّ هذا عكس الجهات القضائية التي تفصل في أي نزاع يعرض أمامها مهما كان نوعه وصفة أطرافه، كما أنّ فصل الهيئات المستقلة في نزاع معين عن طريق إصدار قرار، ليس بفصل نهائي، إذ قد يستمر النزاع إلى حدّ يتطلب تدخل القضاء، والدليل على ذلك هو جعل قرارات السلطات الإدارية المستقلة محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، بمعنى أنّ الحسم النهائي للنّزاع يعود في الأخير إلى القضاء.

وعليه، تستبعد الطبيعة القضائية للهيئات المستقلة، لنقول إنّها سلطات إدارية مستقلة تصدر قرارات إدارية.

ثانيا – تمويل السلطات الإدارية المستقلة:

قصد تمكين السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي من ممارسة المهام أو الوظائف المخوّلة لها قانونا وفي سبيل السير الحسن للضّبط وكلّ سلطة في مجال اختصاصها، استوجب الأمر تخصيص ميزانية لها، تستمد مصادرها من الأتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها السلطة الإدارية المستقلة (أوّلاً)، وكذلك إعانة تسيير تتحصل عليها من ميزانية الدولة (ثانيًا).

1 – الأتاوى: الأتاوى هي عبارة عن نسبة مالية يدفعها المتعامل لسلطة ضبط معينة مقابل الخدمة التي تؤديها.

وتعتبر الأتاوى كمصدر أساسي لتمويل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وذلك مقابل الأعمال والخدمات التي تؤديها[1].

أما عن مسألة تحديد قواعد هذه الأتاوى وحسابها، فقد أحالتنا الفقرة الثانية من المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 إلى التنظيم[2] الذي جاء لتحديد الجهات

---

1 - المادة 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2 - مرسوم تنفيذي رقم 98-170، مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 24 ماي 1998.

التي خوّلها القانون الالتزام بدفع الأتاوى للجنة، أما مقدار أو نسب هذه الأتاوى، وكذا الكيفيات التي تحصّلها بها اللجنة فيتم تحديدها بقرار من الوزير المكلف بالمالية[1].

إلى جانب هذه الأتاوى التي تتلقاها اللجنة، تتقاضى كذلك عمولات سنوية، إذ تحدّد مبلغ العمولة السنوية التي تحصّلها من هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة بنسبة 0.05% من الأصل الصافي لهذه الهيئات، مثلما يسجل في 31 ديسمبر من كلّ سنة، كما تدفع العمولة السنوية في مدة أقصاها 31 مارس من كلّ سنة من طرف شركة الاستثمارات ذات رأس المال المتغير أو مسير الصندوق المشترك للتّوظيف. وتحصل العمولة من طرف مصالح اللجنة، وكلّ هذه الأمور ساهمت في خلق الوضعية الراهنة لبورصة الجزائر[2].

إلى جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هناك سلطتان إداريتان مستقلتان أخريان يتم تمويلهما عن طريق الأتاوى المتحصّل عليها مقابل الخدمات التي تؤديانها.

وعلى سبيل المثال هناك سلطة ضبط البريد والمواصلات وفقا للمادة 22 من القانون 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وتشمل موارد سلطة الضبط على الأتاوى.

وأخيرا بالنسبة للوكالتين المنجميتين، وهذا ما نصت عليه المادة 154 من القانون رقم 01-10 والمتضمن قانون المناجم على أنه يتم تمويل الأجهزة المشار إليها في المادتين 44 و45 من هذا القانون، على الخصوص حصة من ناتج إتاوة الاستخراج[3].

---

1 - قرار وزير المالية، مؤرخ في 2 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-170، المؤرخ في 20 ماي 1998، والمتعلق بالأتاوى التي تحصّلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، جريدة رسمية، عدد 70، صادرة في 20 سبتمبر 1998.

2 - تواتي نصيرة، "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها"، مرجع سابق، ص 22.

3 - انظر كذلك في هذا الشأن المادتين 52 و152 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

2 – الإعانة: بالإضافة إلى الأتاوى التي تتلقاها بعض السلطات الإدارية المستقلة عن طريق مختلف مصالحها الإدارية، فإنّ ميزانية السلطات الإدارية المستقلة تعتمد على مصدر آخر يتمثل في إعانة التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، وأنّ هذه الإعانة عبارة عن مصدر رئيس أو أساس لبعض السلطات ومنها مجلس المنافسة والذي يعتمد على ميزانية مصالح رئيس الحكومة[1]. وما يمكن ملاحظته من خلال النصوص القانونية والتي تتطرق إلى مسألة التمويل للسّلطات الإدارية المستقلة، أنّ هذه الإعانة لم يتم تحديد قيمتها قانونا.

فمن خلال دراستنا لموارد السلطات الإدارية المستقلة، نلاحظ أنّها هيئات إدارية تتمتع بنوع من الاستقلالية من حيث تمويلها، حيث جاء المشرع الجزائري صريحا في مسألة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في جانبها المالي وذلك من خلال عبارة: « ... ***تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي*** »[2]، إلا أنّ استمرار تمويل الهيئات الإدارية المستقلة من ميزانية الدولة، أمر يؤثر على الاستقلال المالي للسّلطات المستقل، وعليه تعتبر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ماليا نسبية.

وما يمكن استخلاصه أنّ هناك اختلافًا من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى من حيث التمويل، إلا أنّ هناك هيئات تعتمد على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، وهذا يجعلها تابعة للدّولة من حيث التمويل، ممّا يؤثر على استقلاليتها في الجانب المالي.

وفي الأخير هذه هي المعايير المعتمدة للوصول إلى تحديد الطبيعة القانونية للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، والتي من خلالها توصلنا إلى اعتبارها سلطات إدارية مستقلة، وليس بسلطات إدارية عادية كالسّلطات

---

1 - انظر المادة 33 من الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

2 - باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية اللذين لا يتمتعان بالشّخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبالتّالي الاستقلالية الممنوحة لهاتين الهيئتين هي بمثابة استقلالية نسبية. بما أنها من حيث التمويل تابعة لمصالح بنك الجزائر وتحت تبعيتها.

الإدارية التقليدية المعروفة ضمن المنظومة القانونية للدّولة، وليس كذلك بسلطات قضائية، كما يعتقد البعض. وعلى هذا الأساس تمّ وضع حدّ للجدال الدائر بخصوص التكييف القانوني لهذه الهيئات.

بعد تحديد الطبيعة القانونية للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وتبيان الطابع الإداري لها من خلال المعايير السابق الإشارة إليها، نتساءل عن مدى استقلاليتها؟

المبحث الثاني
استقلالية الأجهزة

يعتبر كلّ من الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وطابع الاستقلالية، من بين المسائل التي أثارت وما زالت تثير جدالات ونقاشات فقهية وقانونية في نفس الوقت، خاصّة في الأنظمة المقارنة.

بالنّسبة للطّابع الإداري للسّلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، تمّت دراسته وتحليله سابقا، عن طريق تبريره وإقراره استنادا إلى معايير معينة، بالتّالي تمّ استبعاد الطابع القضائي وشبه القضائي لهذه الهيئات.

أما مسألة الاستقلالية، والتي تميّز هذا النوع من السلطات عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية[1]، فقد أثارت بدورها العديد من التساؤلات سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة، وذلك على مستوى مختلف الجوانب العضوية (المطلب الأوّل) والوظيفية (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل
الاستقلالية العضوية للسّلطات الإدارية المستقلة

تختلف درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من سلطة إلى أخرى، وبالرّجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات، نلمس في بعض النصو f ما يبين تجسيد الاستقلالية (الفرع الأوّل)، وفي نصو f أخرى حدود هذه الاستقلالية (الفرع الثاني).

---

1 - بالنسبة لمسألة الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، تطرقت إليها الأستاذة « GUEDON M.J. » وقالت بأنّ طابع الاستقلالية هو الذي يميزها عن السلطات العادية أو التقليدية. وهي تصرح كما يلي:

« ***Les règles relatives à l'indépendance sont logiquement un volet essentiel du régime juridique des A.A.I puisque c'est cette indépendance qui leur confère une originalité dans l'appareil d'Etat*** ».

- GUEDON M.J., Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 62.

الفرع الأوّل
مظاهر الاستقلالية العضوية

اعترف المشرّع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بالاستقلالية بصورة صريحة[1]، عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يُضفِ عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، مثل مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة. وعليه يستوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها.

فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية.

فالمشرّع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسّلطات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها بصفة عامة واستقلالها المالي بصفة خاصّة، أمّا الجوانب الأخرى فسنحاول تبيانها وإبرازها من خلال نصوص متفرقة.

فدائما في الجانب العضوي سنتطرق إلى تشكيلتها، أي تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم، وكذلك اختلاف الجهات المقترحة لهم، وتحديد مدة انتخاب الرئيس والأعضاء... الخ.

---

1 - هناك خمس (5) سلطات إدارية مستقلة اعترف لها المشرّع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة وهي كالتّالي:

- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. انظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مرجع سابق.
- سلطة ضبط البريد والمواصلات، انظر المادة 10 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة...، مرجع سابق.
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية. انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية سنة 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.
- الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية. انظر المادة 45 من القانون رقم 01-10، المرجع نفسه.
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز. انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

أولا – تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم:

يعتبر تعدّد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظهرا يضمن الاستقلالية العضوية[1]، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات المستقلة نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاء، والتعليم العالي، والمحاسبي، ومن ذوي الخبرة في المجال الاقتصادي والمالي (المنافسة، الاستهلاك، البنوك... الخ). ونذكر على سبيل المثال في المجال المصرفي، مجلس النقد والقرض، إذ نجد من حيث تشكيلته أنّ صفة ومراكز الأعضاء تختلف، إلا أنها لا تتعدى أهل الخبرة في المجال المحاسبي والمالي.

ومن خلال نص المادة 58 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنّقد والقرض، والتي تطرقت إلى تشكيلة مجلس النقد والقرض، نلاحظ أنّها المادة جاءت عامة غير واضحة، مما يترك سلطة تقديرية واسعة للجهاز المختص ، وهذا يترك المجال مفتوحا عند اختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة أو على أساس اعتبارات سياسية أو بالمساومات[2].

وما يعاب على هذه التشكيلة، هو غياب رجال القانون والأخصائيين في ذلك المجال، وأكثر من ذلك أنّ مجلس النقد والقرض يصدر أنظمة في المجال المصرفي يُعدّ بمثابة سلطة تنظيمية خوّلت للمجلس. والعمل على أساس هذه المعايير غير الموضوعية من حيث تعيين الأعضاء،ا لا يضمن استقلالية السلطة النقدية[3].

كما تجدر الإشارة أيضا، إلى أنّ المشرع الجزائري لا يشارك المهنيين والحرفيين أو المتعاملين ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أو يشاركهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لتشكيلة مجلس المنافسة[4].

---

1 - GUEDON M.J., « L'hétérogénéité des donnés organiques », in DECOOPMAN N., (S./dir), Le désordre des autorité administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », PUF, collection Ceprisca, Paris, 2002, p. 56.

2 - ZOUAIMIA R., « Le statut juridique du conseil de la monnaie étude crédit », Janvier 2005, à paraître in Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques (RASJEP).

3 - Ibid.

4 - إنّ نص المادة 24 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة تطرّق إلى مشاركة المهنيين وذلك بعبارته التالية: =

وبالتّالي في حالة ما إذا كانت تتشكل من أعضاء تابعين لمختلف أجهزة الدولة، هذا لا يضمن الاستقلالية للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية.

إلا أنّ هناك سلطات إدارية مستقلة، لم يتطرق المشرّع بتاتا إلى صفة الأعضاء فيها ومراكزهم القانونية، وهو الأمر نفسه بالنسبة للوكالتين المنجميتين[1]. ولجنة ضبط الكهرباء والغاز[2].

وفي الأخير يمكن القول إنّ اختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسّلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، مظهر يدعّم ويضمن الاستقلالية، وبالتّالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإذا فرضنا أنّ كلّ أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بحيادهم، وبالتّالي باستقلالية هذه السلطات.

ثانيا – تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء:

إنّ تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية يختلف من سلطة إلى أخرى.

يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية والاقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كلّ من رئيس الجمهورية، والسّلطة التنفيذية، ومحافظ بنك الجزائر. وأعضاء ممثلين لأجهزة مهنية. علمًا أنّ اختلاف جهات الاقتراح مظهر

= « ***سبعة (7) أعضاء يختارون من بين الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك من بينهم***... ». وبالتّالي نستخلص من عبارة التوزيع والاستهلاك، أنّ الأشخاص المختصين في التوزيع هم المهنيون، أمّا في الاستهلاك فهم أصحاب الجمعيات العاملة على حماية المستهلك، إلا أنّ عددهم يبقى ضئيلاً.

1 - انظر المادتين 46 و48 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية سنة 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 117 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

يؤثر على درجة الاستقلالية، لأنه لو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخوّلة لجهة واحدة فقط، فلن نكون أمام نفس درجة الاستقلالية.

ونذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، والتي نلاحظ من خلال تشكيلتها اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء، بحيث يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، بعد اقتراحهم من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كلّ من وزير العدل، الوزير المكلف بالمالية، والوزير المكلف بالتّعليم العالي، ومحافظ بنك الجزائر، والمصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين[1].

رغم اقتراح الأعضاء من طرف جهات مختلفة، إلا أنّ سلطة التعيين تعود لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على درجة الاستقلالية أيضًا.

والملاحظ أنّه بالنّسبة لطريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، لا تلعب لصالح استقلالية الأجهزة، وذلك بما أنه تمّ إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في اقتراح أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

ومن هنا نستخلص أنه من الضروري أن يتقاسم البرلمان بغرفتيه والسّلطة التنفيذية سلطة التعيين[2].

علمًا أنّ المشرّع الجزائري حظي بهذه التجربة، في بداية التسعينيات وذلك بإنشاء المجلس الأعلى للأعلام، بحيث ضمن اثني عشر (12) عضوا مشكلا تشكيلة المجلس،

---

1 - المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي سنة 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2 - ZOUAIMIA Rachid, « Le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », op. cit..

- انظر كذلك في هذا السياق:

- LINOTTE D. et SIMONIN G., « L'autorité des marchées financiers, prototype de la réforme de l'Etat ? », Actualité Juridique Droit Administratif (A.J.D.A), N° 3, 2004, p. 146.

هناك ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس، وثلاثة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وأخيرا ستة (6) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من ضمن الصحافيين المحترفين في مجالات التلفزة، والراديو، والصحافة المكتوبة، يثبتون خمسة عشر (15) سنة على الأقل خبرة في المهنة[1].

وفي الأخير، يمكن القول إنّه من الضروري عدم حصر الاقتراح في جهة واحدة فقط، فلذا يجب التنويع في جهات الاقتراح في السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، كلّ سلطة في مجال الاختصاص المخوّل لها، وأكثر من ذلك يجب مشاركة الأجهزة المهنية ضمن تشكيلة السلطات المستقلة.

ثالثا – تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة إدارية مستقلة ما وأعضائها من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها، قصد إبراز طابع الاستقلالية كما يصرّح كاتب هذه المسألة[2].

فاعتبار مدة الانتداب محددة قانونا، يعتبر بمثابة مؤشر يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية[3]، حيث لو تمّ النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا. فلا يمكننا الإشارة إلى أية استقلالية عضوية، نتيجة جعل الأعضاء والرّئيس عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم، الأمر الذي ينفي الاستقلالية العضوية، مثلما هو الشأن على مستوى مجلس النقد والقرض[4].

---

1 - المادة 72 من القانون رقم 90-07، المؤرخ في 03 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 14، لسنة 1990.

2 - DIARRA A., « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique Noire-cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, 2000, www. Afrilex/.

3 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Janvier 2004 à paraître in Revue Idara.

4 - بعدما كان محافظ مجلس النقد والقرض يعين لمدة 6 سنوات في إطار القانون رقم 90-10، المتعلق بالنّقد والقرض أصبح محل عزل في أي وقت وفقا للأمر رقم 01-01 المتعلق بالنّقد والقرض، نفس الحل أبقى عليه الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنّقد والقرض.

وفي هذا السياق دائما، يمكن أن يؤدّي تجديد الانتداب هذا إلى تعاملات تتنافى مع مركز الاستقلالية[1].

ويمكن أن نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيعين رئيس اللجنة في سبيل القيام بالمهام المخوّلة لها قانونا لمدة تدوم 4 سنوات، كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس المدة.

وهذا الأمر كذلك بالنّسبة لمجلس المنافسة، فيعين رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتّجديد[2].

فبالنّسبة للمجلس أحسن المشرّع بتحديده لمدة انتداب الرئيس والأعضاء، إلا أنّ قابلية تجديد الانتداب لمرّة ثانية بالنّسبة للرّئيس والأعضاء، سيؤثر سلبًا على استقلالية المجلس كسلطة إدارية مستقلة.

كما تجدر الإشارة كذلك بالنّسبة للجنة المصرفية، إلى أنّ رئيس الجمهورية يعين أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات[3]. أما بالنسبة لرئيس اللجنة وهو محافظ بنك الجزائر، فإنّ المشرّع في التعديل الجديد لم يحدد مدة انتداب المحافظ. وبالتّالي فهو محل العزل في أي وقت كان، وهذا يحدّ من استقلالية اللجنة كسلطة إدارية مستقلة في المجال المصرفي.

رابعا – مراعاة الأحكام المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد:

قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافي وإجراء الامتناع.

النظام التنافي Le régime des incompatibilités: يكون هذا النظام مطلقا أو نسبيا. فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواء أكانت

---

1 - DIARRA A., « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique Noire-cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, 2000, www. Afrilex/.

2 - المادة 25 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

3 - المادة 3/106 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنّقد والقرض، مرجع سابق.

عمومية أو خاصّة. وكذا مع أي نشاط مهني وأية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة[1].

نجد مثل هذا النظام، أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز[2]، نفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، إلا أنّ هذا الأخير لم يشر إلى العهدة الانتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على أنه: « ***تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، وكذا مع امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسمعي البصري والمعلوماتية*** »[3].

يكتفي المشرّع، في حالات أخرى، بمنع أعضاء الهيئات المعنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع على مستوى مجلس المنافسة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 على أنّه: « ***تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر*** »[4].

بالتّالي تمّ استثناء عهدة الانتخاب وامتلاك مصالح في أي مؤسّسة، من نظام التنافي. الأمر الذي يدفعنا إلى طرح التساؤل حول نظام التنافي عند امتلاك أعضاء مجلس المنافسة مصالح لدى مؤسسة تكون محل متابعة أمامه.

أما على مستوى قطاع المناجم، فالمشرّع كرّس مبدأ التنافي الجزئي أو النسبي ضمن الأحكام المتعلقة بكلتا الوكالتين، عن طريق منع أعضاء السلطتين الجمع بين

---

1 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit..

2 - تنص المادة 121 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز على أنّه: « تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، أو وظيفة عمومية وكلّ امتلاك مباشر أو غير المباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل ».

3 - قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 5 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

4 - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

وظائفهم بصفتهم أعضاء مجلس إدارة السلطتين وامتلاك أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسّسة تابعة للقطاع المنجمي[1]. بمعنى أنه يمكن لأعضاء السلطتين المذكورتين أعلاه ممارسة نشاطات أخرى، كما يمكن لهم امتلاك مصالح في أية مؤسسة كانت باستثناء تلك التابعة للقطاع المنجمي[2].

تتوفر اللجنة المصرفية كذلك، مثلها مثل باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، على بعض الأحكام المتعلقة بنظام التنافي الذي ينطبق على بعض الأعضاء دون الآخرين، فبالنّسبة للمحافظ ونواب المحافظ لبنك الجزائر، فهم يخضعون لنظام التنافي، وفقًا لأحكام الأمر المتعلق بالنّقد والقرض، حيث تنص المادة 14 منه على: « ***تتنافى وظيفة المحافظ مع أية عهدة انتخابية، وأية وظيفة حكومية، وأية وظيفة عمومية*** »، كما تضيف نفس المادة أنه: « ***لا يمكن للمحافظ ونواب المحافظ أن يمارسوا أي نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدتهم، ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي*** ».

لكن تتضمن اللجنة المصرفية، إضافة إلى هؤلاء الأعضاء، أعضاء آخرين منهم قاضيان ينتدبان من المحكمة العليا، هذان العضوان يخضعان لنظام التنافي، لكن بحكم صفتهما ومركزهما كقضاة. أما بالنّسبة للأعضاء الثلاثة الذين يتم اختيارهم بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي والمعينين لمدة خمس (5) سنوات من طرف رئيس الجمهورية، فنلمس سكوت المشرع عن خضوعهم لنظام التنافي، إذ لا توجد إشارة إليه، مما يجعلنا نشك في شفافية وحياد اللجنة المصرفية حينما تتأسّس في النظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية، عندما يمتلك أعضاء اللجنة المصرفية مصالح على مستوى هذه البنوك والمؤسّسات المالية، وعلى هذا الأساس، كان على المشرع على الأقل إخضاع الأعضاء الثلاثة للجنة المصرفية لإجراء الامتناع[3].

---

1 - المادة 49 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

2 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit..

3 - Ibid.

كما أخضع المشرّع الجزائري لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لنظام التنافي، لكن ليس بصفة مطلقة، حيث تنص المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 95-10 على أن: « ***يمارس رئيس اللجنة مهامه بالوقت الكامل، وهي تتنافى مع أية عهدة انتخابية أو وظيفة حكومية، أو ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر، باستثناء أنشطة التعليم والإبداع الفني والفكري*** »[1].

بالتّمعن في أحكام هذا النص، نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري لم يمنع رئيس اللجنة من امتلاك مصالح لدى مؤسسات قد تخضع لرقابتها ولسلطتها العقابية[2].

كما تجدر الإشارة، دائما في نفس الموضوع، إلى أنّ المشرّع اقتصر على تطبيق نظام التنافي على الرئيس فقط دون الأعضاء الآخرين، خاصّة وأن من بين أعضاء الغرفة التأديبية والتحكيمية المتواجدة على مستوى اللجنة والمختصة بسلطة التأديب والتحكيم، نجد عضوين منتخبين من بين أعضاء اللجنة طوال مدة انتدابها، فنفس الأحكام المطبقة على مستوى اللجنة المصرفية تنطبق على لجنة البورصة، بحكم أنّ الغرفة التأديبية والتحكيمية تتضمن قاضيين يخضعان لنظام التنافي بقوة القانون، باعتبارهما قضاة، إلى جانب رئيس الغرفة بصفته رئيس اللجنة كذلك. أمّا العضوان الآخران فلا يخضعان إلى هذا النظام، وعليه، كان على المشرع تعميم نظام التنافي على جميع أعضاء اللجنة زيادة على الرئيس قصد تفعيل الاستقلالية والحياد.

هذه هي أهم المظاهر التي تجسّد الاستقلالية العضوية للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، إلا أنّ هناك قيودا تعرقل الاستقلالية وتحدّ من درجتها أو نسبتها.

---

1 - مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit..

الفرع الثاني
حدود الاستقلالية العضوية

اعترف المشرع الجزائري وبصفة صريحة باستقلالية معظم السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، إلا أنّ هذه الاستقلالية كثيرا ما تختفي، ويكفي التمعن في بعض النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن، ناهيك عن الواقع العملي الذي يثبت ذلك، مما يجعل البعض يصف أو يكيف استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالنّسبية، ومنهم من يصفها باستقلالية مظهرية، نظرية، افتراضية، خيالية... الخ.

وبعد أن تعرّضنا لأهم أوجه إبراز الاستقلالية العضوية للسّلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، نجد أنّ هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ غالبا ما تصطدم بعراقيل توقفها أو تعرقل مسارها. ويعود ذلك إلى احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، حيث رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها في ممارسة الوظيفة الضبطية لهذه السلطات، إلا أنها ما زالت تمارس الرقابة عليها بطرق مختلفة. ومن بين أهم ما يعرقل استقلالية هذه السلطات، سنتطرق إلى تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء، وكذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، وأخيرا غياب إجراء الامتناع.

أولا – تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين:

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية للسّلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي إلى حد ما، وبالتّالي تعرقل استقلاليتها، رغم المظاهر السابقة الذكر، الأمر الذي يدفعنا إلى ترجيح بعض السلطات المستقلة من هذا الجانب.

1 – **تعيين الرئيس:** إنّ كلّ السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

علمًا أنّ المشرّع الجزائري خوّل سلطة تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للحكومة، وذلك في نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175[1]:
« ***يعيّن رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابية تدوم 4 سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية*** ».

تبيّن لنا هذه الأحكام بصورة واضحة مدى تدخل الحكومة وتأثيرها على تشكيلة اللجنة، حيث تتمتع بمهمة الاقتراح والتّعيين معًا.

ومن هنا نقترح أن يتم تعيين الرئيس من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي وهذا بهدف تحقيق استقلاليته إزاء الحكومة من هذا الجانب.

2 – تعيين الأعضاء: إنّ أعضاء كلّ السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. وكذلك أعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز[2].

فبالنّسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتطبيقا لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، تمّ إصدار نص تنظيمي في هذا الصدد، قصد إبراز كيفية تعيين أعضاء اللجنة، واستنادا إلى نص المادة 06 من هذا التنظيم[3]، يعين أعضاء لجة البورصة بقرار من الوزير المكلف بالمالية لمدة تدوم 4 سنوات.

فرغم اختلاف جهات اقتراح هؤلاء الأعضاء، كما سبق لنا ذكره، إلا أنّ إسناد سلطة التعيين للحكومة أمر يقلل من استقلالية هؤلاء الأعضاء.

---

1 - مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 41، صادرة في 26 جوان 1994.

2 - فبالنّسبة لغرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نلاحظ من خلال أحكام المادة 134 من القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، على أنّ أعضاء هذه الغرفة يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطّاقة والوزير المكلف بالعدل.

3 - مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

ومقارنة بنظيرتها الفرنسية أي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) في ظلّ القانون المؤرخ في 2 جويلية 1996، فإنّ هذا الأخير يضمن لها استقلالا تاما في مواجهة السلطات العامة عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضاء المجمع بين عدّة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأوّل لمحكمة النقض، والرئيس الأوّل لديوان المحاسبات، إضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محافظ بنك فرنسا.

وعليه نلاحظ من خلال هذه التشكيلة، غياب تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجمع، لتتدخل فقط في تعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمين العام[1].

وعلى هذا الأساس نقترح توزيع الاختصاص في تعيين أعضاء لجنة البورصة الجزائرية بين كلّ من السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والجهاز القضائي، وكذا المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (CNES)، وذلك من أجل ضمان استقلالية اللجنة عن السلطة التنفيذية.

ثانيا – ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء:

إنّ رؤساء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي والذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، تنهي مهامهم أثناء ممارستهم النيابة إلا في حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية.

وهو الأمر نفسه بالنّسبة لمحافظ بنك الجزائر ونوابه في ظل القانون رقم 90-10 المتعلق بالنّقد والقرض[2]، إلا أنه في التعديل الجديد لسنة 2003 تمّ إلغاء ذلك.

أمّا بالنّسبة للأعضاء فتنهى مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابتهم.

1 - THOMASSET-Pierre Sylvie, L’autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p. 87.

2 - انظر المادة 22 من القانون رقم 90-10، المؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنّقد والقرض، مرجع سابق.

وفي هذا الصدد كان على المشرّع وضع هذا الضمان، أي عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية وتطبيقه على جميع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي.

ثالثا – عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

إنّ اختلاف المعطيات العضوية للسّلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، يؤثر سلبا على استقلاليتها. وهذا ما يخلق فوضى في السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي[1].

وبالنّسبة لعدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، فهو الأمر كذلك بالنّسبة لخمس (5) سلطات مستقلة.

ونذكر على سبيل المثال سلطة ضبط البريد والمواصلات، فلم يحدّد المشرّع مدة انتداب الرئيس والأعضاء[2]. وبالتّالي هم عرضة للعزل في أي وقت وهذا يمس باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في مجال البريد والمواصلات.

والأمر كذلك، بالنّسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز[3]، الوكالتين المنجميتين[4]، ومجلس النقد والقرض.

إلا أنّ هناك سلطتين إداريتين مستقلتين[5]. والتي حدّد المشرّع الجزائري صراحة مدة انتداب الرئيس وبقية الأعضاء فيهما، لكن في المقابل لم يشر لا بصفة صريحة ولا ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدة، وبالتّالي، فأمام سكوت المشرع في هذا الشأن، تكون مدة النيابة قابلة للتّجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك. وهذه المسألة، أي قابلية مدة الانتداب للتجديد، مظهر يمسّ بسير الأعمال نتيجة عدم استقرار الوظيفة من جهة، وعدم استقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى.

---

1 - DECOOPMAN N., « Peut-on clarifier le désordre », in DECOOPMAN N., (S./dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », op. cit., p. 12 et s.

2 - المادة 15 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة...، مرجع سابق.

3 - انظر المادّة 117 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

4 - انظر المادّة 48 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمّن قانون المناجم، مرجع سابق.

5 - تتمثل هاتان السلطتان في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، واللجنة المصرفية.

رابعا – غياب إجراء الامتناع Le procédé de l'empêchement:

لا يُقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو نشاطات أخرى، أو امتلاك مصالح في مؤسسة معينة، وإنّما يُقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية تجاهها[1].

وفي هذا الصدد، تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: « ***لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية*** ».

وعليه فالأشخاص المعنية ملزمة بإعلام الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها، وهذا الإجراء لا يُعد أمرًا جيدًا، بل نظمه كذلك حتّى الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة[2].

وأكثر من ذلك، نجد أثره حتّى في النظام الداخلي لمجلس المنافسة[3]، مما يسمح لنا بإضفاء صفة الموضوعية والحياد على مداولات هذا المجلس.

أما بالنسبة للجنة المصرفية باعتبارها سلطة إدارية مستقلة ضابطة في المجال المصرفي، فإجراء الامتناع غائب على مستواها، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، خاصّة في مواجهة الأعضاء الثلاثة غير الرئيس والقضاة، الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم، بالتّالي نتساءل: ما مفهوم مبدأ الحياد الذي من المفروض أن تخضع له اللجنة المصرفية حين تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح؟

---

1 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit..

2 - أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

3 - مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، مرجع سابق.

كما تنطبق الأحكام التي ذكرناها سالفا في دراستنا لنظام التنافي على إجراء الامتناع، حيث عند تأسيس لجنة البورصة لممارسة سلطتها العقابية عن طريق غرفة التأديب والتحكيم، وباستثناء القاضيين، فإنّ رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة كذلك، والعضوين الآخرين لا يخضعون لإجراء الامتناع طبقا للنصوص التشريعي والتنظيمية المنظمة للجنة، مما يمكنهم من المشاركة في مداولات قضايا قد تربطهم بها مصالح خاصّة، الأمر الذي يجعلنا نشك في شفافية وموضوعية القرارات الصادرة من الغرفة.

وإذا رجعنا إلى المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، التي تنص على أنه: « ***لا يجوز للرئيس ولجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة*** »، نجد أنّنا لا يمكن الاعتماد على هذه المادة لضمان الحياد والاستقلالية، على أساس أنها لا تمنع لا الرئيس ولا بقية الأعضاء من امتلاك أسهم لدى الشركات المقبولة في البورصة[1]. لكن من جهة أخرى، وبالنّظر إلى الأحكام التي تضمنها النظام الداخلي لمجلس المنافسة تطبيقا للأمر رقم 95-06، وعن طريق القياس، يمكن لنا افتراض تواجد إجراء الامتناع ضمن النظام الداخلي للجنة البورصة[2].

إلا أنه بالتمعن في أحكام النظام الداخلي للجنة فلا نلمس أية إشارة إلى إجراء الامتناع. هذا من جانب، ومن جانب آخر، ونظرا للأهمية البالغة التي يتّسم بها مبدأ الحياد، لا يمكن استبدال التكريس التشريعي له بمجرّد تكريس ضمن نظام داخلي غير منشور، إضافة إلى إمكانية اللجنة تجاوز وخرق هذا الالتزام[3].

وعليه فإنّ غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسّلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي مسألة تمسّ باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم.

---

1 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit..

2 - المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، تنص: « ***تصادق اللجنة على نظامها الداخلي خلال اجتماعها الأول*** ».

3 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit..

على ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسّد الاستقلالية العضوية من جهة، والقيود التي تحدّ من درجة هذه الاستقلالية من جهة أخرى، نخلf إلى وجود استقلالية عضوية لكنها جدّ محدودة، نتيجة التدخل المستمر للسّلطة التنفيذية في شؤون السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، واحتفاظها بمختلف أشكال الرقابة، ممّا يضفي على استقلالية السلطات المستقلة من الناحية العضوية الطابع النسبي أو النظري أو الشكلي.

المطلب الثاني

الاستقلالية الوظيفية للسّلطات الإدارية المستقلة

رغم أنّ درجة الاستقلالية تختلف من هيئة إلى أخرى - كما ذكرنا سابقا - إلا أنّه بالرّجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة للسّلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، نميز نصوصًا تبين استقلاليتها في جانبها الوظيفي (الفرع الأوّل)، وأخرى تجسّد ما يحد من هذه الاستقلالية (الفرع الثاني). وأخيرا نبين استقلاليتها القائمة على أسس ومبادئ خيالية (الفرع الثالث).

الفرع الأوّل

مظاهر الاستقلالية الوظيفية

من بين أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، وفي الجانب الوظيفي سنتطرق إلى الاستقلال المالي والإداري، والذي اعترف به المشرّع الجزائري بصفة خاصّة، إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي، وكذلك الشخصية المعنوية للسّلطات الإدارية المستقلة، رغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية[1].

---

1 - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit., p. 17.

أولا – الاستقلال المالي:

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، والاستقلال المالي مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشّخصية المعنوية، بالتّالي تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية من حيث التمويل.

وقد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك بصفة صريحة[1].

وتعتبر لجنة البورصة السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة الأكثر استقلالية في جانبها المالي، مقارنة بالسّلطات الإدارية المستقلة الأخرى الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، كاللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... الخ، التي تعتمد على موارد الدولة قصد تسييرها والقيام بوظائفها، بالتّالي تبعيتها للسّلطة التنفيذية من هذا الجانب.

لكن رغم الاعتراف للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالاستقلال المالي، إلا أنه ليس استقلالا مطلقا، نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين:

- لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنّما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، ممّا يؤدي بالدّولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.

- تولي السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها، بالتّالي التقليص من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، والتأثير على استقلالها المالي.

---

1 - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

وقد صدرت عدّة نصوص تنظيمية في هذا الشأن تبيّن لنا مقدار هذه الأتاوى وكيفية حسابها.

كما تجدر الإشارة بالنّسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، والتي تتمتع بالاستقلال المالي، بحيث تنص المادة 10 من القانون رقم 2000-03 والذي يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على أنّ: « ***تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي*** ».

وكذلك بالنّسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالاستقلال المالي[1]، ومن خلال دراسة الأحكام القانونية المنظمة للجنة، نلاحظ أنّ المشرّع من جهة يمنح الاستقلال المالي للجنة، ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة[2].

ومن هنا نستخلص تناقض المشرع الجزائري في وضع النصوص القانونية، وكذلك تردده في منح استقلالية تامة لهيئات إدارية مستقلة وانسحاب الدولة في ضبط المجال الاقتصادي والمالي.

ثانيا – الاستقلال الإداري:

يظهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي من هذا الجانب، نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أنّ تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتّقنية يكون تحت سلطة رئيس هيئة من الهيئات المستقلة.

وتطبيقا لهذه الأحكام، نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالتّالي تنص المادة 03 من النظام رقم 2000-03، المؤرخ في

---

1 - انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

2 - المادة 140 من القانون رقم 03-01، المرجع نفسه.

- وكذلك بالنّسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، تخضع للمراقبة المالية وللدّولة، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 2000-03 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

28 سبتمبر 2000، المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتّقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على أن: « ***تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة*** »، أما المادة 7 من نفس النظام فتنص على أن: « ***تحدد رواتب المستخدمين وتعويضاتهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة*** ».

وهو الأمر نفسه بالنّسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث هي التي تحدد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكما أنّ التنسيق والتّنشيط للمصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس المجلس، وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 96-44، والذي يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة[1].

ثانيا – وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي:

إضافة إلى عنصر تمويل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يمكن الاعتماد كذلك على إمكانيتها في وضع نظامها الداخلي لتقدير مدى الاستقلالية الوظيفية.

فالاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنّشر.

ونذكر في هذا الصدد، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالرجوع إلى أحكام القانون المنشئ لها، نجد أنّ المشرع الجزائري خوّل اللجنة الحق في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال اجتماعها الأوّل[1].

---

1 - تنص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، « ***يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه. ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين*** ».

- أمّا المادة 05 من نفس المرسوم الرئاسي تنص: « ***ينسق الأمين العام ويراقب أنشطة المصالح التي يتولاها من***: ...».

1 - المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

إلى جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، نجد سلطات إدارية مستقلة أخرى تتمتع بهذه السلطة، كسلطة الضبط للبريد والمواصلات[1]، وكذا مجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 95-06، حيث تنص المادة 2/34 منه على أنه:

« ***يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه*** »[2]. إلا أنّ الوضع لم يبق على حاله، إذ بصدور الأمر رقم 03-03، قلّصت استقلالية المجلس من هذه الزاوية، حيث تنص المادة 31 منه: « ***يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم*** ». فبعدما كانت قواعد سير المجلس يحددها هو بالذات ويصادق عليها، أصبحت في ظل الأمر رقم 03-03 من اختصاص السلطة التنفيذية[3].

وفي الأخير، إن كانت السلطات الإدارية المستقلة هي التي تحدد تسييرها وتنظيم مصالحها بواسطة النظام الداخلي الذي تصدره، فإنّ حريتها تبقى محدودة إزاء النظام الداخلي[4].

رابعا – الشخصية المعنوية:

إنّ الأساس عند المشرّع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسّلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي[1]، عكس نظيره الفرنسي، الذي لا

---

1 - تنص المادة 20 من القانون رقم 2000 – 03، المؤرخ في 5 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، على أنّ:
« ***تعد سلطة الضبط نظامها الداخلي.***
يحدد النظام الداخلي لسلطة الضبط على وجه الخصوص، تنظيمها وقواعد عملها وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذا القانون الأساسي لمستخدميها ».

2 - أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

3 - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

4 - GUERLIN G., « Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes » in DECOOPMAN N., (S/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », op. cir., p. 83.

1 - إنّ المشرع الجزائري اعترف لكلّ السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالشّخصية المعنوية، باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة

يعترف بالشّخصية المعنوية للسّلطات الإدارية المستقلة إلا في الآونة الأخيرة وللبعض منها[1].

إنّ الاعتراف لسلطة إدارية مستقلة بالشخصية المعنوية، كما ذكرناه سالفا ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية.

لكن رغم عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنّه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية، خاصّة من الجانب الوظيفي، وذلك بالنّظر إلى النتائج والآثار المترتبة عن الشخصية كأهلية التقاضي، والتعاقد، وتحمّل المسؤولية... حسب القواعد العامة.

1 – أهلية التقاضي: أمام تمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالشّخصية المعنوية، فللرئيس الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية، بصفته مدعيا أو مدعى عليه.

ونذكر على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالشّخصية المعنوية بصفة صريحة[2]، وأكثر من ذلك أقرّ المشرّع في نص المادة 6/119 على أنّ: « ***يتولى رئيس اللجنة المدير، سير أشغال لجنة الضبط ويخطط بجميع السلطات الضرورية ولاسيما في مجال:***

- تمثيل اللجنة أمام العدالة ».

ومراقبتها قبل تعديل سنة 2003، إلا أن لجنة البورصة أصبحت تتمتع بالشّخصية المعنوية في ظل القانون رقم 03-04 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.

1 - TRAORE S. « Les autorités administratives indépendantes dotées de la persennalité morale : vers une réntégration institutionnelle de la catégorie juridique ? », J.C.P, administratif, fax. 75, N° 8-9, Aôut-Septembre 2004, p. 16 et s.

2 - انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء...، مرجع سابق.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنّها تتمتع بالشّخصية المعنوية[1]، وبالتّالي الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة.

وبذلك نستخلص الاستقلالية الوظيفية للسّلطات المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، من هذا الجانب.

2 – مسؤولية السلطات المستقلة: من بين النتائج المترتبة دائما عن الشخصية المعنوية، إلقاء المسؤولية على عاتق السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة. أما إذا كانت سلطة مستقلة لا تتمتع بالشّخصية المعنوية، فإنّ مسؤوليتها عن الأخطاء الصادرة عنها تتحملها الدولة.

فلجبر الأضرار الناجمة عن أفعال السلطات المستقلة المتمتعة بالشّخصية المعنوية نتيجة الخطأ الجسيم، الذي يبقى صعب الإثبات، تتولى السلطة المستقلة دفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية الخاصّة، وليس من ذمة الدولة، مما يجعل هذه السلطات مستقلة ولا تتبع السلطة التنفيذية في دفع التعويضات.

ولكنّ التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد، وهو أنّه في حالة ما إذا كانت قيمة التعويض تفوق ميزانية السلطة، فمن يتحمل ذلك النقص؟

ويجيب كاتب[2]، عن هذا التساؤل، ويقول أنّ الدولة هي التي تتحمل ذلك النقص، بما أنها ستكون مرغمة بتكملة ميزانية السلطة المستقلة لدفع التعويض للطّرف الآخر.

3 – أهلية التعاقد: طبقا للقواعد العامة، نجد أنّ من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، أي إمكانية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال

1 - انظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

2 - A.J.-P., « La commission de régulation de l’énergie est dotée de la personnalité morale mais ne bénificie pas d’une taxe affectée », Actualité juridique droit administratif, N° 9, 2005, p. 477.

الاقتصادي والمالي إبرام عقود واتفاقيات مع لجان وهيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، ونشير في هذا الصدد، إلى أنّ لجنة البورصة الجزائرية عضوة في المنظمة العالمية للجان القيم (OICV)[1]، التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرّقابة على البورصات والأسواق المالية العالمية، هذا الإطار يمكّن كافة الأطراف في هذه المنظمة من تبادل الخبرات، والتجارب والمعلومات... إلخ. وبالتّالي تمّ إبرام اتفاقية بين لجنة البورصة الجزائرية (COSOB) ونظيرتها الفرنسية (COB)[2]، وذلك في إطار التعاون وتبادل المعلومات والتجارب، بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين.

وهو الأمر نفسه بالنّسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، بما أنّ المادة 13 من القانون 2000-03 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات تنص على أنه يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات أن تتعاون في إطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية والأجنبية ذات الهدف المشترك.

وفي الأخير يمكن القول بأن هذه هي أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية، لكن غالبا ما تصطدم بعراقيل تحدّ منها.

الفرع الثاني
حدود الاستقلالية الوظيفية

من بين أهم القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسّلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، نجد التقرير السنوي الذي تعده الهيئة المعنية، وتقوم بإرساله إلى السلطة التنفيذية. إلى جانب التقرير السنوي هناك موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة. وأخيرا هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة، السلطة التنفيذية التي تقوم بوضع نظامها الداخلي. وبالتّالي سنتطرق إلى دراسة وتبيان الحدود التي تحدّ من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الوظيفي.

---

1 - تمّ إنشاء المنظمة العالمية للجان القيم (OICV) في سنة 1983، وتضم أكثر من 190 عضوا، يقع مقرّها بمدريد. انظر:

- PILVERDIER J. et HAMET J., Le marché financier français, Economica, Paris, 2001, p. 148 – 149.

2 - تمّ إبرام الاتفاقية بين (COSOB) و(COB) في 25 جانفي 2001 بمدينة باريس الفرنسية. انظر:

- تواتي نصيرة، "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها"، مرجع سابق، ص 183.

أولا – التقرير السنوي وإرساله إلى الحكومة:

يعتبر هذا المظهر تقييدا لحرية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للسّلطات المستقلة.

ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة مثلا، الذي تنص بشأنه المادة 1/27 من الأمر رقم 03-03 على أنه « ***يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة*** ». مع اشتراط المشرع لضرورة نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أو في أية وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى[1].

كما نجد أيضا مثل هذه الرقابة على مستوى سلطة ضبط البريد والمواصلات[2]، لجنة ضبط الكهرباء والغاز[3]، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها[1]، وأخيرا الوكالتين المنجميتين[2].

---

1 - المادة 2/27 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

- علما أنّ مجلس المنافسة منذ تنصيبه، أي من سنة 1996 إلى يومنا هذا لم يقم بنشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ولا بوسيلة أخرى من وسائل الإعلام. وهذا عكس نظيره الفرنسي (C. Conc) الذي يقوم بنشر تقاريره السنوية عن طريق كافة وسائل الإعلام وخاصّة في الإنترنت.

- انظر موقع الإنترنت لمجلس المنافسة الفرنسي www.conseil.concurrence.fr.

2 - انظر المادة 11/13 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

- ومن خلال أحكام المادة المذكورة أعلاه نستخلص أن المشرع لم يشير إلى أية جهة يرسل التقرير السنوي.

3 - انظر المادة 33/115 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

1 - انظر المادة 30 فقرة أخيرة من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 6/8 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93، المؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مرجع سابق.

- انظر المادة 6/8 من المرسوم التنفيذي رقم 04-94، المؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، مرجع سابق.

ثانيا – موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة:

خوّل المشرّع للسّلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي عدّة سلطات، منها السلطة التنظيمية، التي تمارسها سلطتان إداريتان مستقلتان، وهما مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

فبالنّسبة للجنة البورصة الجزائرية فإنّها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة[1]. ولكن بعد موافقة وزير المالية عليها[2]، تنشر بعدها في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها.

للوهلة الأولى، يمكن لنا اعتقاد أنّ مصطلح الموافقة (Approbation) مرادف لمصطلح المصادقة (Homologation)، وفي هذه الحالة، لا يعتبر قرار وزير المالية سببا لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة.

فالمصادقة ما هي إلا شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي فضل المشرع استعمالها بدلا من المصادقة، والتي تجعل النصّ غير الموافق عليه يبقى مجرّد مشروع فقط، ولا يرتقي إلى درجة النظام[3].

وعليه نخلص إلى أنّ اللجنة لا تتمتع بالسّلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك، مما يجعل اللجنة تابعة للسّلطة التنفيذية في هذا الجانب.

أمّا بالنّسبة لمجلس النقد والقرض، فإنّ وزير المالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة، وذلك في أجل عشر (10) أيام، وبالتّالي يجب على المحافظ بصفته رئيسًا للمجلس أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة أيام ويعرض عليه التعديل المقترح.

---

1 - المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2 - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102، المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 18، صادرة في 20 مارس 1996.

3 - ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit., p. 24 et 25.

وفي الأخير يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه[1].

وبالتّالي نستخلص أنّ طلب تعديل المقترح من طرف وزير المالية، يمكن أن يكون الرد عليه بالقبول أو بالرفض. وبالتّالي عدم تبعية المجلس إزاء السلطة التنفيذية.

ثالثا – وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي للسلطات المستقلة:

إنّ بعض السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية فيما يخص وضع نظامها الداخلي، وهذا ما يقلص من استقلاليتها من الجانب الوظيفي.

ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة، الذي يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم[2].

وهو الأمر نفسه في مجال النشاط المنجمي، بحيث تنص المادة 51 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم على أنّ: « ***تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي، يتخذ بموجب مرسوم...*** »[3].

وبالتّالي نخلص إلى أن الوكالتين المنجميتين تكون تتبع السلطة التنفيذية فيما يخص وضعها لنظامها الداخلي، وهذا يحد من استقلاليتها بالجانب الوظيفي.

من خلال ما سبق عرضه، نتوصل إلى عدم تمتّع السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي في جانبها الوظيفي باستقلالية مطلقة، إنّما هناك استقلالية خيالية.

ولتدعيم فكرة خيالية الاستقلالية سواء كانت العضوية أو الوظيفية للسّلطات الإدارية المستقلة، رأينا أنه من الضروري إبراز مركزها إزاء الدستور، ثم نبيّن خيالية استقلاليتها.

---

1 - المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

2 - تنص المادة 31 من الأمر 03-03 والمتعلق بالمنافسة على أن: « ***يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم*** ».

3 - مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مرجع سابق.

- مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، مرجع سابق.

الفرع الثالث

استقلالية الأجهزة ما بين الواقع والخيال

إن كانت عبارة السلطة الإدارية ليست بالجديدة، فإنّ استقلالية الأجهزة هي محل جدال فقهي، والذي يتساءل عن المكانة التي تمتلكها هذه الفئة القانونية الجديدة في الدستور. وفي الجزائر عبارة الاستقلالية يقرّها المشرّع في بعض النصو f القانونية ويقلصها في نصو f قانونية أخرى. وكأنه يضع نصوصًا ذات طابع تزييني «Décorative»، أو خيالي «Virtuelle»، موجه للخارج من أجل إعطاء صورة للرأي العام العالمي.

أولًا – مراز السلطا ا الآدارية المستئلة في الدستور:

بما أنّ عبارة الاستقلالية، تعني عدم خضوع هذه الأجهزة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة. إنّ استقلالية الأجهزة تطرح إشكالًا من جهة القوانين الأساسية. وبالتّالي الباب الثاني من الدستور، والذي يتطرق إلى تنظيم السلطات، والذي يحتوي على ثلاثة فصول، والمتعلقة بالسلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية، والسؤال الذي يطرح في هذا الصدد، هو أين يتم تصنيف فئة السلطات الإدارية المستقلة، وبالضّبط فيما يخ f استقلاليتها والتي تعني عدم خضوعها لأية رقابة وصائية كانت أو إداريةþ[1].

وكما أنّ المادة 85 من الدستور تن f : « ***يمارس رئيس الحاومة، زيادا علĂ السلطا ا التي تخولها إياه صراحة أحاام أخرى في الدستور، رئيس الحاومة (...) يسهر علĂ حسن سير الآدارا العمومية*** ». وعلى ضوء هذه الأحكام نخل f إلى أنّ السلطات الإدارية المستقلة هي بمثابة أجهزة إدارية، إلا أنّها لا تتبع السلطة التنفيذية بما أنّها مستقلة لا تخضع لأية رقابة كما ذكرنا أعلاه. وهو الإشكال الذي يطرح في إطار دراسة هذه الهيئات الجديدة.

1 - ZOUAIMIA Rachid, “Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique”, op. cit., p. 20.

نشير في هذا الشأن إلى غياب أي تبرير قانوني أو قضائي، حيث لم تظهر اجتهادات قضائية في هذا الشأن، ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر، على عكس التشريعات المقارنة، خاصّة منها الفرنسية التي تدخل مجلسها الدستوري في العديد من المناسبات لتبرير أساس أو مركز السلطات الإدارية المستقلة في الدستور.

في فرنسا، تمّ إيجاد حل لهذا الإشكال، ومن جهة الاعتراف بمركز ثنائي «Hybride» لصالح السلطات الإدارية المستقلة.

فالمجلس الدستوري الفرنسي يفترض أنّ هذه الهيئات تتداخل مع الأسس الدستورية ونشأتها تتماشى مع أحكام القانون الأساسي. وبالتّالي توصل إلى الحوصلة الصعبة بين الطابع الإداري لهذه الهيئات والاستقلالية التي تتمتع بها إزاء السلطة التنفيذية، لكن تحت تحفظ أن تكون هذه الاستقلالية مزدوجة التأطير والذي يتمثل في:

- خضوع هذه الهيئات للقانون.
- تحديد الاختصاصات التنظيمية لهذه الهيئات بحيث يكون الاحتفاظ بالسلطة التنظيمية العامة للحكومة[1].

أما في الجزائر، نفس الإشكال لا يتحصل على نفس الحل المقترح في فرنسا، وبما أن التقليد الإيمائي « Le mimétisme » للمشرّع يصطدم مع أسس الهيئات السياسية والمختلفة عن تلك الفرنسية، وبالضّبط الخاصية الأساسية للنّظام السياسي الجزائري يتمثل في تمركز السلطة عند السلطة التنفيذية، والتي لا تقبل التخلي عن هذه الصلاحيات للسّلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي[2].

1 - TEITGEN-COLLY Catherine, « Les instances de régulation et la consititution », op. cit, p. 21.

2 - ZOUAIMIA Rachid, "Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique", op. cit., p. 21.

ثانيا – الاستقلالية الخيالية:

من الناحية القانونية، السلطات الإدارية المستقلة تفلت عن الرقابة الوصائية وكذلك عن الرقابة الإدارية، ولكن بعد تحليل دقيق للنّصوص القانونية المنشئة لها، استخلصنا أنها تتبع للسّلطة التنفيذية، من عدّة جهات، سواء كان ذلك في الجانب العضوي أو في الجانب الوظيفي، والتي تطرقنا إليها في السابق.

وبالتّالي توصلنا إلى استخلاص خيالية هذه الاستقلالية، وأن تكريسها في النصوص القانونية، فما هي إلا ذات طابع تزييني موجهة للاستهلاك الأجنبي: كالدّول الغربية والهيئات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي.

أما في الجانب العملي فهناك عدّة دلائل تثبت هذه الاستقلالية الخيالية ومن بينها، قانون 90-10، المتعلق بالنّقد والقرض، الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر، والذي ينص على أنّ محافظ هذه الهيئة هو رئيس مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ويعين لمدة ستة (6) سنوات. ولا يمكن عزله من وظائفه إلا في حالة "العجز الدائم أو الخطأ الجسيم". إلا أنّ المحافظ الذي تمّ تعيينه مباشرة بعد دخول القانون حيز النفاذ أي بتاريخ 15 أفريل 1990[1]، تمّ توقيفه عن وظائفه بمرسوم رئاسي في يوم 21 جويلية 1992[2]، أي بعد سنتين بعد دخوله الوظيفة، علما أنّ الانتداب يدوم إلى غاية أفريل 1996، وهذا ما يبين الطابع الخيالي للسّلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي.

وعلى ضوء هذه الدراسة يبرز لنا الطابع النسبي أو الخيالي لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية عضويا ووظيفيا، نتيجة التدخل والتأثير المتواصل للحكومة عن أعمال السلطات الإدارية المستقلة. فالسّلطات المستقلة تتمتع بمركز قانوني خاص، نتيجة السلطات المخوّلة لها وتعدد وظائفها بين التنظيم والرقابة والتحكيم والعقاب (الفصل الثاني).

1 - مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990 يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 28، الصادرة في 11 جويلية 1990.

2 - مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادرة في 26 جويلية 1992.

نيlŘJl JdžĀJl

الفصل الثاني
السلطات المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية

يتّفق الفقه على صعوبة تحديد مفهوم الضبط، فبالنسبة لبعض الكتّاب هناك إدماج لوظائف متفرقة في سير الإدارة الكلاسيكية، ممّا يستدعي ضرورة تعدّد وظائف هذه الهيئات - تنظيمية، رقابية، استشارية، عقابية - وبالتالي فإنّ فكرة الضبط الاقتصادي«La régulation économique» وحدها الكافية لاستيعاب هذه الوظائف. الضبط هو المهمة التي بموجبها يقام التوازن المراد من طرف القانون - دور الدولة - وذلك باحترام قواعد السوق بين الأعوان الاقتصاديين، ومن أجل تحقيق هذا التوازن يقتضي تجمّع عدّة وسائل متفرقة أصلا بين عدة هيئات في يد هيئة واحدة، وعلى حد تعبير الأستاذة ,FRISON-Roche (M.A):

« ***Cet objectif d'équilibre est ce qui rende les pouvoirs qui sont utiles à sa réalisation… l'autorité en charge de l'office de régulation doit avoir tous les pouvoirs nécessaires à la régulation mais pas plus que cela*** »[1] .

هذا التجمع في المهام يسمح للهيئة الإدارية المستقلة بمراقبة كلّ القطاعات المكلفة بضبطه، عكس الرقابة القضائية، أو الإدارية التقليدية. في هاتين الحالتين الأخيرتين، فإنّ فكرة الفصل بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، والفصل بين مهام المتابعة والتحقيق والحكم تتطلب تدخّل عدّة هيئات وباختصاصات مختلفة. وفي ضوء هذه الاختصاصات وتحت غطاء الفعالية، منح القانون لهذه الهيئات اختصاصات متنوعة، فتتمتع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية باختصاصات تنظيمية، رقابية (المبحث الأوّل).

كما تتمتع غالبية الهيئات الإدارية المستقلة (اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والاتصالات والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ولجنة ضبط الكهرباء والغاز) باختصاصات عقابية تتمثل في توقيع عقوبات مالية أو غير مالية (المبحث الثاني).

المبحث الأوّل

1 - FRISON-Roche M-A., « Le droit de la régulation », D, 2001, doc., p. 613.

سلطة التنظيم والرقابة

تتمتّع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بسلطة التنظيم وسلطة الرقابة، تقوم سلطة التنظيم بوضع قواعد وأنظمة، بهدف تنظيم المجال المخصص للهيئة الإدارية المستقلة (المطلب الأوّل).

إلى جانب سلطة التنظيم، فإنّ بعض السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة الرقابة والبحث، وذلك بهدف الضبط الاقتصادي (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

مفهوم سلطة التنظيم للهيئات الإدارية المستقلة

تنحصر سلطة التنظيم للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بين مجلس النقد والقرض(1)، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها(2). وفي هذا المبحث ستقتصر دراستنا على تعريف السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ومدى دستوريتها (الفرع الأوّل)، ثمّ سنتطرق إلى كيفية ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسّلطة التنظيمية المخوّلة لها (الفرع الثاني)، كما تعتمد السلطات الإدارية المستقلة أثناء قيامها بهذه السلطة على وسائل قانونية مختلفة (الفرع الثالث).

---

1 - انظر المادة 62 من الأمر 03 – 11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

2 - انظر:

- LEFEBVRE K., « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in DECOOPMAN N., Le désordre des autorités administratives indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. Ceprisca, Paris, 2002, p. 98.

الفرع الأوّل
تعريف السلطة التنظيمية ومدى دستوريتها

إنّ السلطة التنظيمية المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي تطرح إشكالات مقارنة بالسّلطة التنظيمية المخوّلة للسلطة التنفيذية، مما يؤدي بنا إلى البحث عن المقصود بالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية (أوّلا)، ثمّ نتساءل عن مدى دستورية السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة (ثانيا).

أولا - المقصود بالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة:

خوّل المشرع الجزائري بعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي[1]، قصد تحقيق الضبط الاقتصادي، سلطة إصدار أنظمة، وهذه الأنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تأتي بتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية[2].

إلا أنّ السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة، تخوّل إليها بطريقتين: بصفة مباشرة وبواسطة القانون، أو بتدخل الهيئات المستقلة عن طريق الصلاحيات الاستشارية المخوّلة لها.

والملاحظ أنّ المشرع لم يخوّل هذا الاختصاص إلا للقليل من السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية. وهذا يعود لعامل "التقليد الإيمائي" « Le mimétisme administratif » للمشرع الفرنسي، الذي قلّل من تخويل هذا الاختصاص لتفادي تعارض هذا الاختصاص مع المبادئ وخاصّة مع المادة 21 من الدستور الفرنسي[3].

---

1 - حاليا في الجزائر هناك سلطتين إداريتين مستقلتين في المجال الاقتصادي والمالي تتمتع بالسلطة التنظيمية والمخوّلة لها قانونا وهما:
- مجلس النقد والقرض.
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

2 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005, p. 72.

3 - GUEDON M.J., Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 99.

ثانيا - مدى دستورية السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة:

خوّل المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة، سلطة إصدار أنظمة كما ذكرنا سابقا، وهذه السلطة تختص بها دستوريا السلطة التنفيذية مجسّدة في رئيس الحكومة الذي يتولى السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات[1].

خوّل الدستور الجزائري للسلطة التنفيذية ممارسة السلطة التنظيمية، في حين نجد نصا تشريعيا يخوّل نفس السلطة أي سلطة إصدار أنظمة، لهيئة إدارية مستقلة، مما يدفعنا إلى التساؤل عن دستورية النص القانوني، بمعنى: ما مدى توافق وانسجام السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة مع نصوص الدستور، ولاسيما المادتان 85 و125 منه؟

نشير في هذا الشأن إلى غياب أي تبرير قانوني أو قضائي، حيث لم تظهر اجتهادات قضائية في هذا الشأن، ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر، على عكس التشريعات المقارنة، خاصّة منها الفرنسية التي تدخّل مجلسها الدستوري في العديد من المناسبات لتبرير أساس ممارسة سلطة ضابطة لسلطة إصدار أنظمة.

وأمام غياب التبريرات على مستوى التشريع الجزائري، يمكن لنا اعتقاد عدم تعارض أحكام ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية مع الأحكام الدستورية، وذلك يعود لعدّة أسباب، أهمها يكمن في كيفية إصدار هذه الأنظمة على مستوى هذه الهيئات، وبالتّالي نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري أحاط هذه السلطة بقيود موضوعية وأخرى شكلية أو إجرائية.

القيود الموضوعية: تتمثل هذه القيود في تحديد وحصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية من طرف السلطات الإدارية المستقلة.

بمعنى لا تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة تنظيمية عامة مثل رئيس الحكومة الذي يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة في كلّ القطاعات والمجالات، وإنّما

---

1 - المادة 85 من الدستور الجزائري، 1996، كما يختص رئيس الجمهورية بالسّلطة التنظيمية المستقلّة، بينما يتمتّع رئيس الحكومة بالسلطة التنظيمية لتطبيق القوانين. انظر: المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

يمكن لنا وصفها بسلطة تنظيمية خاصّة[1]، أي تتعلّق بمجال ينحصر في تنظيم المجال المخص f للهيئات الإدارية المستقلة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإطار الضيق الذي وضعه لها المشرّع.

القيود الشكلية: تتعلّق بالإجراء الذي يتخذه الوزير المكلّف بالمالية، والمتمثل في قرار الموافقة على مشاريع أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لتصبح أنظمة بمفهومها الحقيقي والقانوني، قابلة للتنفيذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

أمّا بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فإن المحافظ ملزم بتبليغ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلّف بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة (10) أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها[2].

على هذا الأساس نخل f إلى دستورية السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، بحكم أنّ سلطة إصدار أنظمة في حقيقة الأمر ما زالت من احتكار السلطة التنفيذية[3].

التشريع الفرنسي: كثرت تدخلات المجلس الدستوري الفرنسي في شأن دستورية السلطة التنظيمية المخوّلة قانونا لسلطات الضبط ودستوريا للسلطة التنفيذية، وذلك نتيجة الجدل القائم بين الفقهاء ورجال القانون بخصو f ذلك.

ويعود التدخل الأوّل للمجلس الدستوري الفرنسي لتبرير مثل هذه المواقف إلى سنة 1986، وذلك بخصو f السلطة التنظيمية التي خوّلها المشرّع الفرنسي للجنة الوطنية للاتصال والحريات (CNCL) عن طريق إصدار قرار له في سبتمبر 1986، يؤكّد فيه أنّ اختصا f الوزير الأول بسلطة إصدار أنظمة على المستوى الوطني حسب المادة 21 من الدستور الفرنسي، ليس بأمر من شأنه عرقلة إمكانية المشرّع منح

1 - BERGEL J. L., “ Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative (Essai de synthése), Revue de droit prospectif, presses universitaires d’aix Marseille, N° spécial, 2001, p. 2377.

2 - المادة 63 من الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلّق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

3 - انظر في هذا الشأن مقال لـ:

- ZOUAIMIA R., « Le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », op. cit.

هيئات الدولة - باستثناء الوزير الأوّل -، صلاحية تحديد قواعد تسمح بتطبيق القانون، لكن في مجال معيّن وفي إطار حدّدته القوانين والأنظمة[1]. وعليه استبعد المجلس الدستوري الفرنسي فكرة الاحتكار العام للسلطة التنظيمية من طرف الوزير الأوّل، وإمكانية توزيعها بين عدة هيئات.

أي أنّه تمّ الاعتراف لمثل هذه الهيئات بسلطة تنظيمية، لكن بشروط منها، ممارسة هذه السلطة في مجال محدّد من طرف المشرّع، لذا سميت السلطة التنظيمية الممارسة من طرف هذه الهيئات بسلطة تنظيمية خاصّة تهدف إلى تطبيق القوانين في إطار حدّدته القوانين والأنظمة، أما تلك التي يمارسها الوزير الأوّل فهي سلطة تنظيمية عامّة[2].

وفي قرار آخر صادر له، أي من المجلس الدستوري الفرنسي دائما في سنة 1989 بخصوص السلطة التنظيمية المخوّلة قانونا لـ (CAS) تمّ تقييد ممارسة هذه السلطة أكثر عن طريق وضع شروط تتعلّق بمجالها، وشروط أخرى تخص مضمون هذه السلطة[3].

وفي هذا الصدد دائما تخوّل المادة 34 من الدستور الفرنسي البرلمان صلاحيات تحديد القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، فالتفويض المنصوص عليه دستوريا وحده يسمح للمشرّع بتعديل هذه الاختصاصات، وأمام غياب مثل هذا التفويض ضمن أحكام الدستور الفرنسي، توصّل بعض الدّارسين إلى القول بأن النصوص التشريعية التي تخوّل لسلطات إدارية مستقلة صلاحية إصدار قرارات هي نصوص مشوبة بعدم الدستورية.

---

1 - TEITGEN-COLLY C., “Les instances de régulation et la constitution”, Revue de droit public et de la science politique en France et a l’étranger, 1990, p. 172.

2 - انظر في هذا الشأن كذلك:

- STIRN B., « Ordres de juridiction et nouveaux modes de régulation », l’actualité juridique-droitadministratif (AJDA), N° 9, 1990, p. 594.
- LONGOBARDI N., « Autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l’administration publique », Revue française droit administratif, N° 1, 1995 p. 171 et N° 2, 1995, p. 383.

3 - CHEROT J. Y., « Le premier ministre exerce le pouvoir réglementaire, Revue de droit prospectif, presses universitaires d’AIX Marseille, N° spécial, 2001, p. 2194.

إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي تدخل في هذا الشأن ليقرر أنّ سلطة إصدار القرارات التي يخوّلها المشرّع لصالح السلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع أحكام الدستور، بحكم أنّ المشرّع لا يتنازل عن صلاحياته هو بالذات عن طريق تحديد إطار ممارسة هذه السلطة وشروطها، وعليه تبقى فكرة التفويض التشريعي مستبعدة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي[1].

وهكذا نلاحظ أن قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، لعبت دورا كبيرا جدا في هذا الشأن عن طريق وضع شروط معينة لنفي عدم دستورية السلطة التنظيمية المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية.

الفرع الثاني

كيفية ممارسة السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة

إنّ السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي تمارس السلطة التنظيمية، وذلك بالتّدخل في وضع قواعد سواءً تتعلّق بتنظيم السوق المالية (أوّلاً). كما أنها تقوم بوضع قواعد متعلّقة باعتماد المتدخلين في المجال المخصّص لكلّ هيئة إدارية مستقلة (ثانيًا).

أولاً - وضع قواعد متعلقة بالسوق المالية:

خصّص المشرّع لبعض السلطات الإدارية المستقلة، مجموعة من الصلاحيات. ومن هذه الصلاحيات المخصّصة لمجلس القرض والنّقد - مثلا - كسلطة نقدية:

- إصدار النقد، وتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها.
- وضع المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام.
- تحديد المقاييس والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على الصعيد الدولي في هذا الميدان. وكذا كيفيات ومجال

1 - RENAUD S., « Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central », Revue de Droit Prospectif, Presses Universitaires d'aix Marseille, N° spécial, 2001, p. 2218.

تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية الإحصائية والوضعيات لكلّ ذوي الحقوق، ولا سيما منها بنك الجزائر.

- تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفية ضبط الصرف.
- التنظيم القانوني للصرف وتنظيم سوق الصرف[1].

وهو الأمر نفسه بالنّسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي منحها المشرّع مجموعة من الصلاحيات ذات الطابع التنظيمي، والتي تمتلك سلطة تنظيمية عامة، كما هو منصوص عليه في المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلّق ببورصة القيم المنقولة[2].

ثانيا - وضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال المالي من طرف الهيئات الإدارية المستقلة:

خوّل المشرّع الجزائري للهيئات الإدارية المستقلة صلاحيات وضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في مجال البورصة، ومنهم الوسطاء، وحدّد شروط اكتساب صفة الوسيط، أي الشروط الخاصّة بأهلية الأعوان المرخّص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة. وكذلك تحديد القواعد المهنية التي تطبّق عليهم[3].

أمّا بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فقد خوّل له المشرّع صلاحيات وضع القواعد المتعلقة بشروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية، وكذلك الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية، ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي.

كما يصدر القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنّها المجلس.

أمّا في مجال المناجم، فإنّ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية كسلطة إدارية مستقلة، تمتلك سلطة تسليم السندات المنجمية والرخص، لكن تحت مراقبة الوزير المكلف بالمناجم[4].

---

1 - المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلّق بالنّقد والقرض، مرجع سابق.

2 - للتوضيح أكثر في هذا السياق انظر:

- تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 90 وما يليها.

3 - المرجع نفسه، ص 106 وما يليها.

4 - انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10 مؤرخ في 3 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

الفرع الثالث

وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسّلطة التنظيمية

تمارس الهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية السلطة التنظيمية بطرق مختلفة، وبأشكال متعددة، تتراوح بين إصدار أنظمة إلزامية، منشورة في الجريدة الرسمية، مرفوقة بعقوبات في حالة الإخلال بها، وكذا إصدار تعليمات، إبداء آراء وتوصيات دون المعاقبة عليها في حالة خرقها.

بالإضافة إلى هذه الوسائل، تعتمد الهيئات الإدارية المستقلة على وسيلة لا تقل أهمية عن سابقاتها، تتمثل في تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة.

أولا - الأنظمة:

تعتبر الأنظمة الوسيلة الأكثر استعمالا من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة، قصد تنظيم وضبط السوق الاقتصادية، وهذه الأنظمة أو اللوائح تتمثل في مجموعة القواعد التي تأتي لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، لذا يسميها البعض بالسّلطة التنظيمية التطبيقية.

علمًا أنّ الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لا تتمتع بالقوة الإلزامية، إلا بعد موافقة وزير المالية عليها، ونشرها في الجريدة الرسمية، لتصبح بعد ذلك واجبة التنفيذ من طرف المخاطبين بها والمعنيين بالأمر، وإلا خضعوا لمختلف العقوبات التأديبية وغيرها، تسلّطها اللجنة إذا كانت تدخل ضمن اختصاصها[1]، وإلا تدخّلت الجهات القضائية لتوقيع العقوبات اللازمة[2].

تمارس اللجنة هذه السلطة في مجال محدد ومحصور قانونًا.

---

1 - المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2 - المادتان 58 و59 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع نفسه، وكذا المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، بعد تعديله بموجب القانون رقم 03-04، المرجع نفسه.

ومن بين الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تلك المتعلقة بـ:

- شروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم[1].
- شروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة[2].

إضافة إلى أنظمة أخرى.

تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنّ عدد الأنظمة الصادرة من اللجنة قليل جدا مقارنة بعدد الأنظمة الصادرة من طرف هيئات الرقابة في التشريعات المقارنة، خاصّة منها لجنة عمليات البورصة الفرنسية، كما تشير كذلك إلى غياب الانضباط والجدية على مستوى أجهزة الرقابة الجزائرية، إذ هناك من النصوص القانونية التي أحالنا المشرّع في تطبيقها إلى لوائح لم يتم إصدارها إلى غاية يومنا هذا، كتلك الخاصّة بتنظيم المعاملات خارج البورصة والتي تتم وفق إجراءات التراضي، إذ منذ صدور الأمر رقم 96-10، والذي جاء بهذه الأحكام لم تصدر بعد هذه اللائحة، أي مضت 9 سنوات على صدور الأمر، ولم يصدر النص التطبيقي له[3].

أمّا بالنسبة لمجلس النقد والقرض، ومنذ نشأته إلى يومنا هذا، فإن عدد الأنظمة الصادرة يفوق بكثير تلك الصادرة عن اللجنة، وبالتالي المجلس يتدخل لتنظيم جميع الميادين في مجال الصرف وبصفة منظمة ودقيقة.

هكذا تعتبر الأنظمة، الوسيلة الوحيدة التي تتمتع بطابع تنظيمي، إلا أنّ هناك سبلا أخرى تسلكها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية قصد تنظيم السوق رغم طابعها غير التنظيمي.

---

1 - نظام اللجنة رقم 96-03، مؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، جريدة رسمية، عدد 36، صادرة في 01 جوان 1997.

2 - نظام اللجنة رقم 97-02، مؤرخ 18 نوفمبر 1997، يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين لقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، جريدة رسمية، عدد 87، صادرة في 29 ديسمبر 1997.

3 - المادة 1/2 من الأمر رقم 96-10، المؤرخ في 10 جانفي 1996، يعدّل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 03، صادرة في 14 جانفي 1996.

ثانيا – التعليمات:

لا تتمتع هذه التعليمات حسب آراء الفقه بقوة إلزامية، لكن كونها تساعد على اتخاذ القرارات الفردية، فهي واجبة الاحترام وملزمة الاتباع من طرف الأشخاص المعنية.

تعتبر التعليمات عادة نصوصا تطبيقية، تتخذ خاصّة في مجال القرارات الفردية، تسمح بتحديد الشروط العامة التي على أساسها تتخذ سلطة إدارية مستقلة معينة، قرارا فرديا معينا.

وفي مجال البورصة، فإنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمتع بسلطة إصدار تعليمات، وفعلا قامت اللجنة منذ بداية عملها بإصدار تعليمات، جاءت لتطبيق نصوص تنظيمية، من أجل تحديد التفاصيل، ومن بين أهم هذه التعليمات تلك المتعلقة بـ:

- قبول القيم المنقولة في البورصة[1].
- إصدار البطاقات المهنية[2].
- تحديد قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة[3].

هذه هي أهم التعليمات التي أصدرتها اللجنة في سبيل تنظيم سوق القيم المنقولة، وهذه التعليمات تختلف عن الأنظمة، إذ في حين تصدر هذه الأخيرة بعد موافقة وزير المالية، لتنشر في الجرائد الرسمية، نجد الأولى لا تتوافر على مثل هذه الأحكام، بمعنى تفتقد التعليمات إلى الطابع الرسمي.

---

1 - تعليمة رقم 98-01، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أفريل 1998، تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.

2 - تعليمة رقم 99-03، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 16 جوان 1999، تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.

3 - تعليمة رقم 2000-01، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 11 مارس 2000، تتضمن قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة.

ثالثا – التوصيات:

تتمثل هذه التوصيات في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها.

تختلف التوصيات عن التعليمات، في كون الأولى تصدر خاصّة في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ قرارات فردية، كما تختلف عن الأنظمة من خلال القوة الإلزامية، إذ في حين تتمتع الأنظمة بقوة إلزامية يعاقب كلّ مخالف لها، نجد المعني بهذه التوصيات حرا في اتباعها، أو عدم تطبيقها.

كما يمكن مقارنة هذه التوصيات، بالتوصيات التي تصدر عن مؤتمرات دولية، بما لها من حدّ توجيهي، ولكن لا تتمتع بأية قوة إلزامية للدول المشتركة في ندوة أو مؤتمر دولي.

ومن ثمّ نجد أن التوصيات والتعليمات تشبه إلى حد بعيد، "المنشورات الإدارية التفسيرية" « Les circulaires administratives interprétatives »، والتي جرّدها مجلس الدولة الفرنسي من أية قيمة قانونية، على أساس أنّه لا يوجد هناك أي وجه للطعن فيها قضائيا، ولا تربط المحاكم الإدارية في شيء، إلا أنّ هذه الأحكام، لا تعني أنّ التوصيات والتعليمات مجرّدة من أية قيمة، إذ إنّ أهمية واعتبار مصدرها من جهة، وقابليتها للنشر من جهة أخرى، تمنح لها مكانة أكيدة من الناحية العملية.

أما بالنسبة لوضع السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، فلم يسبق لها أنّ أصدرت توصيات منذ نشأتها.

رابعا – الآراء:

يعتبر كذلك إبداء الآراء وسيلة من بين الوسائل المعتمدة من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رغم طابعها غير الرسمي وغير التنظيمي، خلافا لشكل الأنظمة التي سبقت الإشارة إليها[1].

1 - BERGEL Jean-Louis, « Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative », op. cit., p 2378.

تقوم سلطة إدارية مستقلة معينة بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصا معينا، كما تسمح بالتعرف على رأيها في مسألة معينة غير واردة صراحة ضمن النصوص القانونية.

وهذه الآراء مجرّدة وخالية بصورة كلية ومطلقة من أية قوة إلزامية، لكنّ لها تأثيرا أكيدا على سلوك المخاطبين بها، نظرا للمركز الذي تتمتع به السلطة الإدارية المستقلة.

ولقد استقر الرأي على أنّ هذه الآراء والفتاوى ليست مجرّد بيان لذوي القرارات، ليست لها قوة الإلزام، حتّى أن البعض قارنها بالفتاوى التي تصدرها بعض الوزارات بناءً على طلب أعضاء البرلمان في تفسيرها لنص معين من القانون.

هناك سلطات أخرى لم يعترف لها بسلطة تنظيمية، إلا أن الصلاحيات المخوّلة لها قانونا، تجمعها بصفة غير مباشرة، فلذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية غير المباشرة[1]، ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة، وهذا ما تنص عليه المادة 35 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، إذ جاء فيها:

« ***يبدي مجلس المنافسة رأيه في أية مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويبدي أي اقتراح في مجال المنافسة*** ».

كما أنّ المادة 36 من هذا الأمر تنص على أن:

« ***يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها على الخصوص :***

- إخضاع ممارسة مهنة أو نشاط ما، أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم.

- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات.

- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات.

- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع ».

---

1 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 74.

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه إذا كان الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة يشير إلى مشاريع النصوص التنظيمية، إلاّ أنّه في التطبيق تمّت استشارة مجلس المنافسة مرّة واحدة على الأقل فيما يتعلق بمشروع قانون: ويتمثل في مشروع قانون المتعلق بالمحروقات، والذي قدمه وزير الطاقة والمناجم إلى مجلس المنافسة لإبداء رأيه[1].

وفي مجال البريد والمواصلات يستشير الوزير المكلف بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية سلطة ضبط البريد والمواصلات، فيما يخص تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية[2].

نفس الصلاحيات يتضمّنها القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

حيث تقوم لجنة ضبط الكهرباء والغاز في إطار المهام المخوّلة لها، بالمساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في هذا القانون، والنصوص التطبيقية المرتبطة به[3].

إلى جانب هذا، هناك نوع ثانٍ من الآراء، وهي تلك التي تقدمها بعض السلطات الإدارية المستقلة للجهات القضائية، ونجد في هذا الصدد مجلس المنافسة الذي خوّله المشرّع الجزائري مثل هذه السلطة بصفة صريحة، حيث تنص المادة 38 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة على أنه:

« يمكن أن تطلب الجهات القضائية رأي مجلس المنافسة فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة... ».

---

1 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 75.

2 - المادة 13 من القانون رقم 2000- 03، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة...، مرجع سابق.

3 - المادة 115 من القانون 2002-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

وكذا المادة 2/140 من الأمر رقم 03-11 المتعلّق بالقرض والنّقض التي تنصّ على أنّه:

« يمكن للمحكمة في جميع مراحل المحاكمة أن تطلب من اللجنة المصرفية أي رأي وأي معلومات مفيدة ».

كما تمّ الاعتراف للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة إبداء الرأي متى طلبت منها ذلك أية مؤسسة أو هيئة عمومية أو خاصّة، وهذا ما نصت عليه أحكام النظام الداخلي للجنة[1]، وهذا ما يؤهلها إلى تقديم الرأي إلى الجهات القضائية قصد مساعدة القاضي في إصدار الحكم أو القرار المناسب.

فإذا كانت القوة الإلزامية للتعليمات ناتجة عن سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في إصدار قرارات فردية، فلا يطبق نفس الأمر على التوصيات والآراء، حيث لا يلتزم المعنيون بالأمر باتّباعها، وليست مرفقة بعقوبات في حالة عدم احترامها، إلا إذا كانت محل عقد.

خامسا – المقترحات:

يعدّ تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي للحكومة سبيلا من سبل ممارسة السلطة التنظيمية أو السلطة التشريعية غير المباشرة، كما يسميها البعض Le pouvoir législatif indirect.

ففي مجال البورصة، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، خوّلها القانون المنشئ لها صراحة، سلطة تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة، تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة[2].

---

1 - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 173.

2 - المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

وحسب تصريحات السكرتير العام الحالي للجنة، قامت اللجنة بتقديم اقتراح تعديل المرسوم التشريعي رقم 93-10 للحكومة وطلب الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية، ليتم إصدار القانون رقم 03-04 الذي تضمّن فعلا بعض التعديلات للقانون الأوّل، أهمها الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية[1].

أما في مجال المنافسة، فإنّ مجلس المنافسة يتمتع بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح وإبداء الرأي بمبادرة منه، أو كلّما طلب منه ذلك، في أي مسألة أو أي عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وتشجيعها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة فيها بما فيه الكفاية[2].

وكذلك في مجال الكهرباء والغاز، فإنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقوم في إطار المهام المخوّلة لها بإبداء آراء مبرّرة، وتقديم اقتراحات في إطار القوانين المعمول بها[3].

هذه هي أهم الوسائل المعتمدة من طرف السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، قصد وضع قواعد تحكم المجال المخصّص لكلّ سلطة.

وأمام اتّساع مجال تدخل السلطات الإدارية المستقلة، فإن دورها لا يتوقف عند التنظيم فقط، بل تتولّى كذلك مهمة الرقابة باستعمال طرق مختلفة.

المطلب الثاني
سلطة الرقابة والبحث

تتمتّع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، بدورها بسلطة الرقابة والبحث، وبالتالي استقرت أغلب التشريعات على إسناد سلطة الرقابة والبحث إلى هيئات مختصة، عادة ما تكون تلك المكلّفة بسلطة التنظيم ذاتها (الفرع الأوّل)،

---

1 - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 126.

2 - المادة 34 من الأمر رقم 03-03، المؤرّخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

3 - المادة 115 من القانون رقم 2002-01، المؤرّخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

فسلطة الرقابة مثلها مثل سلطة التنظيم، تتسم باتساع مجال ممارستها، كذلك الوسائل المستعملة لممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة الرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل
تعريف سلطة الرقابة والبحث

قصد حماية الاقتصاد الوطني من جهة، والمستهلك من جهة أخرى، استقرت أغلب التشريعات على إسناد سلطة الرقابة إلى هيئات مختصة، وهي السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي. ولتحقيق هذه الغاية يستلزم الأمر رقابة معمقة لاحترام القوانين والأنظمة[1].

لذا سنتطرق إلى التعريف الذي توصل إليه الفقه والمبادئ الأساسية لضمان سلطة الرقابة والبحث الموكلة للهيئات الإدارية المستقلة على الأعوان الاقتصاديين (أوّلاً).

كما أنّ المشرّع بدوره حدّد الأسس والمبادئ الأساسية لتحقيق سلطة الرقابة والبحث (ثانيًا).

أولاً - التعريف الفقهي:

استقر أغلب الفقه، على أنّ السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد، وبالتّالي تكون السلطات الإدارية المستقلة على علم بكلّ ما يجري في ذلك القطاع[2]، ويمكن لها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات والخو f إن كان ذلك ضروريًا.

كما أنّ للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، الحق في الحصول على المعلومات التي تراها ضرورية في إطار التحقيقات الاقتصادية التي تؤديها، وذلك دون أن تفرض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها[3].

---

1 - GUEDON M.J., Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 109.

2 - GENTÔT M., Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 66.

3 - Ibid, p. 67.

ويرى الفقه الفرنسي، أنّ سلطة الرقابة تمثل السلطة الأكثر أهمية من ضمن الوسائل التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية وتشمل:

- سلطة الاطلاع على الوثائق الرئيسية أو الحصول على الوثائق التي تراها ضرورية لعملها.

- ممارسة رقابة على أرض الواقع « Sur place »، حيث لها إيفاد من يمثلها للمؤسسات الخاضعة لرقابتها للاطلاع عن كثب وعلى أرض الواقع على ما تراه السلطة الإدارية المستقلة ضروريا لعملها. وهذه الرقابة الأخيرة تتيح لها أن تطلع على السجلات والحسابات والتقارير لدى المؤسسات الخاضعة لرقابتها أو لدى فروع هذه المؤسسات[1].

وفي الأخير توصل الفقه إلى نتيجة، أنّ سلطة الرقابة والبحث المخوّلة للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي متنوعة ومختلفة من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى. وبفضل هذه السلطة المخوّلة لها، يمكن لها جمع معلومات، أدلة إثبات واقتناع، كما يمكن لها الحصول على شهادات، تسمح لها بالتدخل في قضية معينة، وبالتالي ممارسة السلطة المخوّلة لها بإتقان[2].

ثانيا - التعريف التشريعي:

إنّ المشرع الفرنسي لم يحدّد تعريفا لسلطة الرقابة في النصوص القانونية المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، إلا أنه حدد المبادئ الأساسية وكذلك وسائل ممارسة سلطة الرقابة.

إلا أنّ الإشكال الذي طرح في فرنسا لا يتعلق بتحديد تعريف لسلطة الرقابة، وإنّما بعض السلطات الإدارية المستقلة خوّلت لها وسائل للرقابة والبحث جد معتبرة مع سلطة التحقيق، وهذه التحقيقات نوعان:

- تحقيقات إدارية بسيطة (Enquêtes non coercitives).

- تحقيقات قسرية (Enquêtes coercitives).

---

1 - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 91 - 92.

2 - GENTÔT M., Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 68.

والتمييز بين النوعين، وخاصّة الشروط الصارمة التي يجب أن تتم من خلالها التحقيقات ذات الطابع القسري، هي محل اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي وذلك بدقة جدّ معتبرة[1].

إنّ التحقيقات القسرية التي تتم في إطار البحث عن المخالفات، تمتاز بإمكانية التفتيţ والحجز.

وبطبيعتها فهي تمس بالحرية الفردية المنصو f عليها في المادة 66 من الدستور الفرنسي، مما دفع بالمجلس الدستوري الفرنسي للتدخل لوضع الشروط الأساسية في حالة اللجوء إلى هذه الوسيلة.

وبمعالجة هذه المسألة، في هذا الاجتهاد القضائي، يصرّح المجلس الدستوري ويؤسس على أساس المادة 66 من الدستور الفرنسي، بأن كلّ إجراء يمس بالحرية الفردية بكلّ جوانبها (وبالأخ f كلّ ما يتعلق بتفتيţ المنازل) يجب أن تكون تحت رقابة السلطة القضائية.

وبالتّالي، لا يمكن أن تتمّ التفتيشات والحجوز إلا في إطار المتابعات القضائية، وبرخصة من القاضي، وتكون تحت كامل رقابته. وعلى المشرّع أن يحدّد كلّ الشروط الواجبة لاحترام هذا المبدأ الدستوري من طرف السلطات الإدارية المستقلة والتي خوّلت لها هذا النوع من الرقابة[2].

هذا ما توصل إليه المجلس الدستوري في قراره الصادر في 19 جانفي 1988، المتعلق بقانون بورصة القيم، وقد بيّن المجلس أنّ السلطات المخوّلة لأعوان لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) هي محدودة بأداء التحقيقات الإدارية، والدخول إلى المحلات فهو محدود في ذات الطابع المهني دون المنزل الخا f ، وأنّ الأعوان ليس لهم صلاحية اللجوء إلى التفتيشات أو الحجوز[3].

1 - GUEDON M.J., Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 110.

2 - Ibid, p. 111.

3 - Idid, p. 111.

أمّا على مستوى التشريع الجزائري، فإنّ التبريرات غائبة، سواء كانت تبريرات قانونية أو قضائية، ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر على عكس المشرّع الفرنسي الذي ذكرناه سابقا.

فلذا نخلص إلى أنّ مسألة الرقابة والبحث لا تتوقف في تحديد المبادئ الأساسية والخصائص التي تمتاز بها هذه السلطة، وإنّما في الوسائل الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في ممارستها.

الفرع الثاني

وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة الرقابة

إنّ سلطة الرقابة والبحث تتسم باتساع مجال ممارستها، حيث تعرف السلطات الإدارية المستقلة تدخلاً قبل نشوب نزاعات ومخالفات على مستوى السوق الاقتصادية والمالية، عن طريق التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة ومدى احترام الإجراءات القانونية من طرف الأعوان الاقتصاديين لممارسة وإنجاز عملية ما، بتعبير آخر تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة، والمقصود بهذه الرقابة، مراقبة الراغبين في الانضمام إلى المهنة، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصّة في التأكد والتحقق من استيفاء الشروط المطلوبة قانونا لدى هؤلاء الراغبين، قصد السماح لهم بالانضمام إلى المهنة (أوّلاً).

كما أنها تمارس رقابة على السوق تتمثل في مدى احترام الأعوان الاقتصاديين للقوانين والأنظمة المنصوص عليها في المجال المخصص لهم (ثانيًا).

أولاً - الرقابة على الالتحاق بالمهنة:

إن كان مبدأ حرية التجارة والصناعة مكرّسًا دستوريا[1]، إلا أنّه وضعت حدود بسبب تدخل السلطة العامّة، وذلك في تنظيم بعض النشاطات الاقتصادية والمالية ذات

1 - انظر المادة 37 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

طابع خا f [1]، وذلك بفرضها لنظام الرخصة المسبقة والتي تأخذ شكل الاعتماد، الرخصة أو الترخي f الذي تمنحه بعض السلطات الإدارية المستقلة[2].

في إطار النشاط البنكي والمصرفي، فإنّ مجلس النقد والقرض هو الذي يمارس رقابة سابقة لشروط ممارسة المهنة المصرفية. فإنّ نشأة بنك أو مؤسسة مالية خاضع لرخصة المجلس، وبعد الحصول على الرخصة، يجب أن تحصل الشركة التي تمّ إنشاؤها كذلك على اعتماد يمنحه محافظ بنك الجزائر، الذي بدوره يراقب هل المعني بالأمر يمتّ كلّ الشروط اللازمة والضرورية لممارسة المهنة المصرفية أو إنشاء بنك أو مؤسسة مالية. وينظر كذلك في الشروط الخاصّة التي تمّ فيها منح الرخصة من طرف مجلس النقد والقرض.

وبعد تعديل قانون النقد والقرض لسنة 2003، نلاحظ أن المشرّع قام بتقوية رقابة المجلس فيما يخ f الالتحاق بالمهنة، وذلك باشتراطه إثبات مصدر الأموال المقترحة بها للاستثمار في المجال المصرفي[3].

في مجال البورصة، تمارس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نوعين من الرقابة: يتمثّل الأوّل في الرقابة على الالتحاق بسوق القيم المنقولة، أمّا الثاني فيتمثل في الرقابة على الالتحاق بمهنة الوسيط في عمليات البورصة.

بالنّسبة **للحالة الأولى**، فإنّ قبول قيم منقولة للتفاوض في سوق البورصة يقرر من طرف اللجنة، فإنّ الشركات التي تضع قيمًا منقولة وتعلن علنيًا عن الادخار، فهي ملزمة بوضع مذكرة إعلامية للجمهور.

---

1 - BENNADJI Ch., « La notion d’activités réglementées », Revue Idara, N° 2, 2000, p. 25.

2 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 65.

3 - إنّه يسمح الافتراض أن هذا الشرط تمّ وضعه بعد ظهور قضية "الخليفة بنك" والتي طرحت عدّة تساؤلات فيما يخ f مصدر الأموال المستثمرة من طرف هذه المؤسسة.

- للتوضيح أكثر في هذا السياق انظر:

- ZOUAIMIA R., « Le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », op. cit.

فعلى ضوء المعلومات المقدّمة للجنة من طرف الأشخا ſ المعنية، تتولى اللجنة اتخاذ قرار بقبول إصدار القيم المنقولة، وقبول تداولها في البورصة، عن طريق التأشير على المذكرة الإعلامية المقدمة على مستواها[1].

أما في **الحالة الثانية**، فلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تملك صلاحية منح الاعتماد للوسطاء في عمليات البورصة، سواء كان ذلك للشركات التجارية ذات الشكل الأساسي لهذه المهنة، أو البنوك والمؤسسات المالية[2]. كما تتمتع اللجنة بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرار الاعتماد، إذ يمكن لها الموافقة على طلب الاعتماد، متى توفرت جميع الشروط القانونية، أو رفضه في حالة عدم استيفاء الشروط المطلوبة أو الحد من مجاله، بمعنى يكون اعتمادا جزئيا، وذلك عندما يتضح للجنة من خلال ملف الاعتماد المعروض أمامها عدم إمكانية الوسيط ممارسة جميع النشاطات الواردة في طلب الاعتماد بصفة ملائمة وكاملة[3].

في مجال الاتصالات، وضع القانون أنظمة مختلفة تتمثل في:

- نظام الرخصة[4].
- نظام الترخي ſ [5].
- نظام التصريح البسيط[6].
- نظام الاعتماد[7].

---

1 - انظر المادتين 41 و42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المعدل والمتمم، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2 - المادة 06 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع نفسه.

3 - المادة 07 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع نفسه.

4 - انظر المادة 32 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة...، مرجع سابق.

5 - انظر المادة 39 من القانون رقم 2000-03، المرجع نفسه.

6 - انظر المادة 40 من القانون رقم 2000-03، المرجع نفسه.

7 - انظر المادة 41 من القانون رقم 2000-03، المرجع نفسه.

وكلّ هذه الأنظمة المذكورة أعلاه تمنح من طرف سلطة ضبط البريد والمواصلات.

في مجال الطاقة، يحدّد القانون بأنّ النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتسويقها، ونقل الغاز وتوزيعه وتسويقه بواسطة القنوات، تمارس "في إطار المرفق العام" من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص.

أمّا فيما يخص نشاطات إنتاج الكهرباء، فالقانون ينص على أنّها مفتوحة على المنافسة وذلك بإنجاز منشآت جديدة لإنتاج الكهرباء واستغلالها، لكن بشرط الحصول على رخصة للاستغلال والتي تمنح من طرف لجنة ضبط الكهرباء والغاز[1].

وهذه الأخيرة تنظر في طلبات الحصول على رخص الاستغلال بالاعتماد على عدّة مقاييس كالقدرات التقنية والاقتصادية والمالية، وكذا الخبرة المهنية لصاحب الطلب وصفة تنظيمه، احترام قواعد حماية البيئة، سلامة وأمن شبكات الكهرباء والمنشآت والتجهيزات المشتركة، الفعالية الطاقوية، طبيعة مصادر الطاقة الأوّلية، اختيار المواقع وحيازة الأراضي واستخدام الأملاك العمومية، واحترام واجبات المرفق العام في مجال انتظام التموين بالكهرباء ونوعيته وكذا في مجال تموين الزبائن[2].

ومن هنا، نستخلص السلطة التقديرية الواسعة التي تمتلكها سلطة الضبط في قبول منح أو رفض رخصة الاستغلال[3].

إلى جانب هذا، ينظّم القانون كذلك نشاطات تسويق الكهرباء والغاز، وذلك بإخضاع نشاط الوكيل التجاري للغاز والكهرباء للتّرخيص بالممارسة، تمنحه لجنة الضبط بالاعتماد على عدّة مقاييس[4].

---

1 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 67.

2 - المادة 13 من القانون رقم 02-01، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

3 - كما تنص المادة 18 من نفس القانون على أن: « ***تقرر لجنة الضبط مصير الرخصة في حالة تحويل المنشأة أو في حالة تحويل التحكم فيها أو اندماج صاحب الرخصة أو انتقاله. وتحدد إذا اقتضى الأمر، الشروط الواجب توفرها والإجراءات الواجب اتخاذها للحصول على رخصة الاستغلال أو تسليم رخصة استغلال جديدة*** ».

4 - المادة 82 من القانون رقم 02-01، المرجع نفسه.

وأخيرا في المجال المنجمي، نشاطات التنقيب، الاستكشاف والاستغلال لممارستها يفرض الحصول على سند منجمي « Titre minier »، يأخذ شكل رخصة التنقيب، ترخيص بالاستكشاف المنجمي أو ترخيص باستغلال منجمي والذي يمنح من طرف الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية. أما المنجمي « Concession Minière » فإنّها عن طريق مرسوم تنفيذي[1].

ثانيا - مراقبة السوق:

إنّ الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، يخوّل للجنة المصرفية مهمة الرقابة، فهي تمتلك سلطات للبحث جد واسعة، بحيث تمارس رقابة على أرض الواقع. وتستند في ذلك إلى ما جاء في المادة 105 من القانون المذكور أعلاه، وبالتّالي فهي تكلف بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

كما تفحص اللجنة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية، وتسهر على نوعية وضعياتها المالية، وفي هذا الشأن يخوّل لها أن تطلب من البنوك والمؤسّسات المالية جميع المعلومات والإيضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهمتها، كما يمكن أن تطلب من أي شخص معني تبليغها بأي مستند وأية معلومة، وذلك دون أن يحتج بالسرّ المهني تجاه اللجنة[2].

وفي حالة معاينة نقائص، فإنّ اللجنة تمتلك صلاحية إعلام البنك أو المؤسسة المالية المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة التوازن المالي أو تصويب طريقة تسييرها.

وأخيرا فيما يخص سجل الالتزامات المحاسبية، فإنّ المادة 103 من الأمر رقم 03-11 تنص على أن: « ***[illegible] اللجنة المصرفية أن تأمر المؤسسات المعنية القيام***

---

1 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 68.

2 - المادة 109 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

بنشر الاستدراكات التصحيحية في حالة وجود بيانات غير صحيحة أو وقوع سهو في المستندات المنشورة »[1].

في مجال البورصة، تسهر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في إطار ممارسة مهمة حماية الادخار، على ضمان الشفافية على السوق وتحقيق المساواة في المعاملة بين المساهمين، كما تتولى فحص صحة ودقة المعلومات المقدمة لها من طرف المؤسسات المعنية.

زيادة على ذلك تراقب اللجنة سوق القيم المنقولة لتحقيق السير الحسن للمعاملات القائمة على مستواها، من جهة، ولحماية المستثمرين في القيم المنقولة من جهة أخرى.

فعلى سبيل المثال، تتأكد اللجنة من أنّ الشركات التي تمّ قبول تداول قيمها في البورصة، تتقيد بالأحكام التشريعية والتنظيمية السارية عليها، كعقد الجمعيات العامة، تشكيلة أجهزة تسييرها ورقابتها، وكذا النشرات القانونية. كما يمكن للجنة أن تأمر هذه الشركات عند الاقتضاء بنشر استدراكات إذا ما لوحظت حالات سهو في الوثائق المنشورة والمقدمة، حماية لمصالح المستثمرين والمدخرين[2].

إضافة إلى كلّ هذه التدخلات التي تمارسها اللجنة للوصول إلى تحقيق الرقابة على السوق، تعتمد كذلك على وسيلة على درجة من الأهمية، للبحث عن كلّ فعل من شأنه الإضرار بمصالح المستثمرين، وعرقلة السير الحسن لسوق القيم المنقولة، هذه الوسيلة تتمثل في إجراء تحقيقات. فهي تمتلك سلطة إجراء تحقيقات لدى بعض المتعاملين، كالشركات التي تلتجئ إلى الإعلان العلني للادخار، والبنوك والمؤسسات المالية، والوسطاء في عمليات البورصة، ولدى الأشخاص الذين يقدمون، نظرًا لنشاطهم المهني، مساهماتهم في العمليات الخاصّة بالقيم المنقولة، أو في المنتوجات المالية المسعرة، أو يتولون إدارة مستندات مالية.

---

1 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op. cit., p. 32.

2 - Ibid, p. 69 - 70.

يمكن للأعوان المؤهلين في إطار ممارسة هذه التحقيقات، أن يطلبوا إمدادهم بأية وثائق أيا كانت دعامتها، وأن يحصلوا على نسخ منها، كما يجوز لهم الوصول إلى جميع المحال ذات الاستعمال المهني[1].

تؤهل اللجنة كذلك، دائما في مجال إجراء التحقيقات، عقب مداولة خاصّة، باستدعاء أي شخص من شأنه أن يقدم لها معلومات في القضايا المطروحة عليها، أو تأمر أعوانه باستدعائه.

في مجال البريد والمواصلات، يحدّد القانون رقم 2000-03، أنّ سلطة الضبط تتأكد من وجود خدمات ذات نوعية في ظروف موضوعية وشفافة وبدون تمييز في مناخ تنافسي وفي إطار منافسة مشروعة ما بين الأعوان في السوق، وكذلك احترام التشريع والتنظيم المطبق في هذا المجال. وفي هذا الصدد تؤهل سلطة الضبط لتسخير المتعاملين وموفري الخدمات وكلّ شخص معني بالأمر لتقديم كلّ وثيقة أو معلومة ضرورية للقيام بالاختصاصات المخوّلة لها في إطار القانون المذكور أعلاه.

كما تؤهل سلطة الضبط للقيام بكلّ المراقبات التي تدخل في إطار صلاحياتها طبقا لدفتر الشروط[2].

أما في مجال المنافسة، فإنّ مجلس المنافسة خوّلت له مهمة الضبط العام للنشاطات الاقتصادية كالإنتاج والتوزيع والخدمات، سواء كان بضبط السوق على أساس مبادئ حرية المنافسة والذي يشكل مبدأ من المبادئ المنشئة للاقتصاد الحر.

وفي هذا الصدد، خوّلت له الرقابة على النشاطات أو التصرفات التي تعرقل السير الحسن لحرية المنافسة.

وعلى سبيل المثال، فإذا كان القانون يمنع الممارسات المقيدة للمنافسة كالاتفاقات والتعسف في وضعية الهيمنة، فإنّه يسمح للمجلس بترخيص الاتفاقات والممارسات التي

1 - المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2 - المادة 13 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة...، مرجع سابق.

يمكن أن يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى تطور اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التشغيل، أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق[1]. وهذا ما يمنح للمجلس سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض هذا النوع من الترخيص.

كما أنّ المجلس، وكلت له مهمة التحقيق والبحث في الملفات المتعلقة بمشاريع التجمعات الاقتصادية، في حالة ما إذا كانت مؤسسة ما تقوم بتعزيز وضعية هيمنتها على سوق ما.

كما يمكن لمجلس المنافسة أن يرخص بالتجميع أو يرفضه بمقرر معلل، وفي هذا الأخير يمكن أن يقبل مجلس المنافسة التجميع وفق شروط من شأنها تخفيف آثار التجميع على المنافسة[2].

وكذلك يمارس صلاحيات عامة بفتح تحقيقات حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، وإذا أثبتت هذه التحقيقات أنّ تطبيق هذه النصوص تترتب عليه قيود على المنافسة، فإنّ مجلس المنافسة يباشر كلّ العمليات لوضع حدّ لهذه القيود[3].

إلا أنه أمام اتساع مجال تدخل السلطة الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، فإنّ دورها لا يتوقف عند تنظيم السوق الاقتصادية والمالية أو رقابتها فقط، بل يتعدّى هذا الحد، حيث تتولى كذلك مهمة العقاب، أو ما يدعى بالسلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة.

---

1 - المادة 09 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

2 - المادة 17 و19 من الأمر رقم 03-03، المرجع نفسه.

3 - المادة 37 من الأمر رقم 03-03، المرجع نفسه.

المبحث الثاني

سلطة العقاب

سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة هي تلك الأهلية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة أي لارتكاب المخالفات. إنّ سلطة العقاب تتجاوز المبدأ التقليدي والذي يقضي بالاختصا f الاستئثاري للقضاء في مجال الردع، وأنّ الجزاء الذي يوقعه القضاء هو الطريق المألوف لإجبار الأفراد على الامتثال لقرارات السلطة العامة.

إنّ سلطة اتخاذ الجزاءات هي أصلا سلطة مخوّلة للقضاء، لذا تطرح فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة صعوبات في تكييفها، فبعض العقوبات التي توقعها هذه الهيئات تتخذ في ظل علاقات سابقة، فتظهر بمظهر السلطة التأديبية، وتوجد عقوبات توقع دون وجود علاقات سابقة، فيدور التساؤل حول أساس السلطة العقابية ومشروعيتها، لكن رغم أنّ هذه الهيئات لا توقع عقوبات سالبة للحرية فيمكن استعادة فكرة السياسة الجنائية، فتكريس سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ما هو إلا مظهر من مظاهر إزالة التجريم (المطلب الأوّل)، إذ تمثل السلطة العقابية نقل اختصا f كلي أو جزئي من القضاء الجزائي إلى هذه الهيئات. ولما تمارس الهيئات الإدارية المستقلة القمع الإداري، فإن هذا الأخير يظهر بالطابع الردعي مثل الجزاءات الجزائية وسلطة العقاب تمس بحقوق الشخ f إما انتقاصا أو حرمانا، ولذا يجب أن تحاط بمجموعة من الضمان التي تحول دون الانحراف في تطبيقها، وبالتّالي فإنّ المبادئ الشرعية، التناسب وعدم الجمع بين العقوبات والاستقلالية والحياد المكفولة أصلا أمام الهيئات القضائية يقتضي نقلها إلى الهيئات المستقلة، وبما أنّ هذه الهيئات ليست قضائية، فالرقابة على أعمالها تمارس من طرف القضاء إداريا كان أم عاديا، أي: خضوع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي للضمانات القانونية والقضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

تكريس سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة

تعدّ سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تعبيرا عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية، فسلطة القضاء الموكلة للقاضي أظهرت محدوديتها، فمن جهة هذه القطاعات جد تقنية، ومن جهة أخرى أظهرت العدالة الجنائية تأخرها. وهكذا لم تتبن فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادية والمالي (الفرع الأوّل).

كما يثار الإشكال في مدى دستورية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة، خاصّة من ناحية انتهاكها لمبدأ الفصل بين السلطات، أي توافق سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي للدستور (الفرع الثاني).

وبما أنّ السلطات الإدارية المستقلة خوّلت لها سلطة العقاب، فهي إذن تمارس هذه السلطة، إلا أنّه يجب احترام شروط تدخل ضمن المبادئ العقابية (الفرع الثالث).

وأخيرا بما أنّ السلطات الإدارية المستقلة خوّلت لها سلطة العقاب، فهي إذن توقع عقوبات، فما هو نوع هذه العقوبات ؟ (الفرع الرابع).

الفرع الأول

فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة

تخويل سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي يعبّر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم، فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات المستقلة تقلل من حجم التجريم الجنائي، مما يؤدي إلى الانتقال من دور القضاء في هذا لمجال، إذن فظاهرة إزالة التجريم[1]، تسمح بظهور طرق جديدة لقمع التصرفات غير المشروعة، وظهورها كان استجابة لهدف السياسة الجنائية (أولاً)، وفي الوقت نفسه تظهر هذه

1 - نقصد بظاهرة إزالة التجريم ما يقابلها بالفرنسية Dépénalisation وتوجد مصطلحات مشابهة، Déjuridictionnalisation, Déjudiciarisation يهمنا فقط Dépénalisation، أي استبعاد التجريم الجنائي أي الخطأ الجنائي، انظر في هذه النقطة:

- LEVASSEUR G., « Le problème de la dépénalisation », APC, N° 6, 1983, p. 53.

الظاهرة كأداة لخدمة الضبط الاقتصادي (ثانيًا)، وبالرغم من ذلك فإنّ سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تشبه السلطة القمعية للقاضي من ناحية الغاية (ثالثًا).

أولاً - سلطة العقاب وظاهرة إزالة التجريم:

تظهر العلاقة بين الهيئات الإدارية المستقلة وظاهرة إزالة التجريم من خلال تعريف هذه الظاهرة، فهي عبارة عن إزاحة سلطة العقاب للقاضي الجنائي لصالح هيئات أخرى (الهيئات الإدارية المستقلة)، واستبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية، هذه الظاهرة تخ f فقط ما يعتبر أصلا جنائيا[1].

ظهور ظاهرة إزالة التجريم كان أصلا غاية السياسة الجنائية، فأوّل ما ظهرت كان في ألمانيا تحت مصطلح (ORDNUN GSWIDRI GKEITEN) أي مخالفة الأنظمة، لمعاقبة التصرفات غير الخطيرة[2].

أما في فرنسا فظهورها يعود إلى مطلع السبعينيات من القرن الماضي، وذلك بظهور الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا التي تكرس تحوّل الدولة من المتدخلة إلى الضابطة من أجل تنظيم بعض القطاعات الحساسة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كالاتصالات، المجال المصرفي... الخ، وذلك لعدم قدرة الأساليب التقليدية على ضبط هذه القطاعات.

وخوّلت لهذه الهيئات الإدارية المستقلة سلطة توقيع العقوبات، فالقمع الذي كان يمارسه القاضي الجنائي أظهر محدوديته، وذلك لطول المنازعة القضائية الجنائية ولعدم

---

1 - ويعرفها الأستاذ .MODERNE F كما يلي:

« ***La dépénalisation est concue d'avantage comme une méthodologie de substitution des peines que comme la supression d'incréminations anciennes.La machine pénale engorgée par des délits mineurs, est ici relayée par l'appareil administratif jugé plus performant. S'est développée ainsi une branche du droit répressif dénommée par les pénalistes (droit administratif pénal)*** », MODERNE F., « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé », In Mél, CHAPUS R., Droit administratif, Montchrestien, 1992, Paris, p. 412 ; Voir aussi, DECOCQ E., « La dépénalisation du droit de la concurrence », RJC, N° spécial, (Où en est la dépénalisation dans la vie des affaire), N° 11, Novembre, 2001, p 89.

2 - عيساوي عز الدين: السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

وجود الخطأ الجنائي للشخص المعنوي[1]، فالسلطة القمعية المخوّلة لهذه الهيئات تعبر عن إبعاد القاضي عن بعض المجالات[2].

بل « ***إنّ الاستعانة بالهيئات الإدارية المستقلة يترجم نوعا من الاحتراز والشك تجاه القاضي*** »[3].

من أجل هذا أنشئت عدّة هيئات إدارية مستقلة في فرنسا لتأطير القطاع الاقتصادي والمالي ولتستبدل القاضي الجنائي في قمع الممارسات المحظورة، الذي يتم عن طريق مجلس المنافسة الذي أسس في 01 ديسمبر 1986، ويمثل نموذجا لإزالة التجريم[4]. وهناك هيئات تضبط قطاعات أخرى كلجنة عمليات البورصة (COB)، وهيئة ضبط الاتصالات (ART)...

إنّ هذه الهيئات الإدارية المستقلة تدل على أنّ فرنسا لم تبق بعيدة عن ظاهرة إزالة التجريم.

أما الوضع في الجزائر، فظاهرة القمع الإداري معروفة، فغداة الاستقلال ورثت الجزائر النصوص الفرنسية، إذ إنّ العامل التاريخي ساهم في إرساء هذه الفكرة، فورثت الهيئات الإدارية السياسية مهام متعددة تعدّ أصلا من اختصاص القاضي الجنائي، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإنّ النهج الاقتصادي الذي تبنّته الدولة بعد الاستقلال والمتمثل في الاقتصاد الموجّه أدى إلى تبني القمع الإداري الذي يحل محل القمع الجنائي – إزالة

---

1 - DELMAS–Marty M., TEITGEN-COLLY c., Punir sans juger ? de la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, Paris, 1992, p. 18.

2 - GOBET R., « La participation des A.A.I au règlement des litiges juridictionnels de droit commun : L’exemple des autorités de marchés », R.F.D.A N° 5, 2000, p. 597.

3 - TEITGEN-COLLY C., « Les A.A.I : Histoire d’une institution », in COLLIARD C.A et TIMSIT G., (S/dir), Les A.A.I, op. cit, p. 40.

4 - ويعبر عن ذلك الأستاذ DECOCQ E. بـأن:

« ***L’ordonnance du 1ér Décembre 1986 a’aboli le droit pénal économique entant que branche de droit pénal spécial… que reste-t il du pénal de la concurrence*** ».

- DECOCQ E., « La dépenalisation du droit de la concurrence », op. cit., p. 93.

التجريم -، فقد كانت الدولة كما يعبر الأستاذ زوايميه : « ***تلعب دور الكاتب السيناريو والم[illegible] والمم[illegible] في [illegible] واحد، في مسرحية التنمية*** »[1]. إنّها الدولة المتدخلة.

وتدخل الدولة أدى إلى تراكم القواعد القانونية التي تتسم بطابع استبدادي وانفرادي، وكشفت أساليب التسيير التقليدية فشلها، فشرعت الدولة في الانسحاب التدريجي من الحقل الاقتصادي، وبالتّالي ظهرت بصورة جديدة لتتحول من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، وكان ذلك في عدّة مجالات اقتصادية كالأسعار، البنوك، البورصة، وقد تمّ استرجاع القمع الإداري الذي استبدل القمع الجنائي[2]، لكن ضمن قوالب جديدة لم تكن معروفة قبل التسعينيات من القرن الماضي.

ومن بين الآليات الجديدة التي كرّسها المشرّع نذكر مثلا المصلحة في المادة الجمركية، في المنافسة، وفي حركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، إذ يمكن لهيئات إدارية أن توقع العقاب قبل القاضي الجنائي.

وتمّ إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة وتخويلها مهام تتلاءم مع دور الدولة الجديد وهو ضبط القطاع الاقتصادي بمراقبة السوق وتنظيمها، والتحكم بين مختلف المصالح الاقتصادية، مما أدى إلى تخويل هذه الهيئات سلطة عقاب كانت من اختصاص القاضي الجنائي[3]، فقد كان قمع الممارسات المنافية للمنافسة في ظل قانون 1989[4] من حق القاضي الجنائي، وبسنّ الأمر المتعلق بالمنافسة 1995 أصبح اختصاص القاضي الجنائي هامشيًا في قانون المنافسة وفي ظل الأمر رقم 03-03 انتزعت كلّ الاختصاصات من القاضي الجزائي لينظر فيها مجلس المنافسة بصفة إفرادية، وهو ما يدعى "بانسحاب القاضي الجنائي من قانون المنافسة".

---

1 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 16.

2 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في مجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 18.

3 - ZOUAIMIA R., Les fonctions répressives des A.A.I statuant en matière économique, op. cit.

4 - قانون رقم 89-12، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادر سنة 1989.

ويعود اختصاص قمع المخالفات في مجال البورصة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

وفي قطاع البنوك فإنّ اللجنة المصرفية توقع عقوبات على البنوك والمؤسسات المالية عندما تخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية وأخلاقيات المهنة، وقطاعات أخرى كالطّاقة والمناجم والاتصالات.

إنّ تخويل سلطة العقاب لهذه الهيئات يعبر عن حياد الدولة في المجال الاقتصادي والمالي ويساهم في الحد من تدخلاتها المتزايدة، وبالتّالي فإنّنا نشهد ظاهرة إزالة التجريم في المجال الاقتصادي والمالي التي تساهم في ضبط هذا المجال.

ثانيا - سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الاقتصادي:

تعتبر سلطة العقاب المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي صيغة جديدة للضبط في إطار اقتصاد السوق في الوقت الحالي.

إنّ غاية سلطة العقاب لهذه الهيئات ليست الإزاحة التامة للقانون الجنائي في القطاعات المعقدة تقنيا كالاتصالات السلكية واللاسلكية، الكهرباء والغاز، المناجم، البورصة والمنافسة، إنّما هو في الحقيقة إعادة النظر في القمع الجنائي.

فلذا يمكن القول، إنّ ضبط المجالات الاقتصادية غرضه إيجاد حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، بالاعتماد على سلطة العقاب، إذ لا يمكن الفصل بين سلطة العقاب والضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكلّ خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بواسطة توقيع العقوبات فتسمح بعود التوازن[1]. وبالتّالي يظهر دور إزالة التجريم بواسطة الهيئات الإدارية المستقلة في ضبط قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي[2].

ومن هنا تظهر خصوصية الوظيفة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، فهي تكفل رقابة فعالة للقطاعات الاقتصادية والمالية وتسهل قمع

---

1 - FRISON-ROCHE M.A., « Le droit de la régulation », D, 2001, doc., p. 614.

2 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 19.

أي مخالفة تقع. إنّ هذه الهيئات تعبّر على أنها تستخلف القضاء في مجال الرقابة على الأعمال الاقتصادية وتكرّس فكرة القضاء الاقتصادي[1]، وفكرة القضاء الاقتصادي تسمح بالتقليل من تعسف السلطة وتعبر عن فعالية هذه الأدوات الجديدة.

ثالثا - غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي:

تتمثل غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في غايتين أساسيتين، أولاهما تكون غاية الضبط في هذه الحالة وقائية، كما أنّها في حالة ما إذا كانت هذه الهيئات تستعمل سلطة العقاب فغايتها كأنها تهدد الأعوان الآخرين، أي غاية ردعية.

فبالنسبة للحالة الأولى، أي الغاية الوقائية، تتمثل في اعتراف المشرّع بأهمية الضبط بواسطة قنوات أخرى غير القمع، حيث إنه في المجالات التقنية التي تؤطرها هذه الهيئات الإدارية المستقلة بسلطات أخرى في ضبط القطاع الاقتصادي والمالي، نجد أنّ بعض الهيئات في السوق لا تتمتع بسلطة العقاب كمجلس النقد والقرض الذي له سلطة إصدار تنظيمات، فهو برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية[2]، أما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فتتمتع بسلطة وضع قواعد سوق البورصة عن طريق الأنظمة أو عن منح تأشيرات وكذا نظام الاعتماد[3].

وفي مجال الاتصالات للجنة الضبط سلطة منح تراخيص أو تحضير نصوص تنظيمية في مجال اختصاصها، ونفس السلطة منحت لسلطة ضبط قطاع الطاقة، وكذلك قطاع المناجم.

إنّ جميع هذه الاختصاصات المخوّلة لهذه الهيئات تهدف إلى السير الحسن لهذه القطاعات، وهذا هو الدور الوقائي لسلطة العقاب المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة،

---

1 - CHAMPAUD C., L'idée d'une magistrature économique, bilan de deux décennies, justice, N° 1, 1995, in SERVOIN F., Droit administratif de l'économie, PUG, Grenoble, 2001, p. 135.

2 - بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مرجع سابق، ص 15.

3 - انظر المواد 6، 7 و42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المعدل والمتمم، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

لكن في حالة وقوع مخالفات فإنّ الآلة الوقائية لا تعد صالحة، ويجب عندئذ توقيع العقوبات، وبالتّالي تظهر ضرورة وجود هذه السلطة أي سلطة العقاب.

فلذا تتدخل الهيئات الإدارية المستقلة بدورها الردعي، وذلك لتحقيق الغاية المرجوة. فإذا كانت العقوبات الجزائية تهدف إلى ردع الفاعل، فإنّ هذه الغاية نجدها في مادة الضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تستعمل أولاً الأدوات الوقائية، ثمّ تنتقل إلى الأدوات الردعية، فتكون هذه العقوبات رادعة لكلّ من تسوّل له نفسه ارتكاب مثل هذه الأفعال وذلك بإعلانها.

فتظهر الهيئات الإدارية المستقلة وهي تؤدي الوظيفة القمعية وكأنها تعطي درسا لكل أعوان القطاع، أي سوف تطبق نفس الشيء على كلّ من يرتكب تلك الأفعال.

فباستقراء العقوبات التي توقعها هذه الهيئات نجد ذلك في هذه الأمثلة: فمجلس المنافسة يوقع غرامة قد تصل إلى 07% من رقم الأعمال من غير الرسوم، أما إذا كان رقم الأعمال غير محدد، فالغرامة قد تصل إلى ثلاثة ملايين دينار، هذا في حالة الممارسات المقيدة للمنافسة، أمّا في حالة التجميع فيمكن أن تصل إلى 0,7 % من رقم الأعمال[1].

بالنظر إلى حجم هذه العقوبات فهي كافية بأنّ تولد في نفوس الأعوان الاقتصاديين الآخرين نوعًا من الردع فتجعلهم يضعون نصب أعينهم ذلك الكمّ من الغرامات التي سوف توقع عليهم، إذا ما ارتكبوا تلك الأفعال، فيختارون طريق احترام التشريعات والأنظمة بدل خرقها، مما يدل على جدية التهديد.

ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة سلطة العقاب هي نوع من التحذير والتذكير للأعوان الآخرين بأنه توجد قواعد قانونية يجب احترامها، إنّه الدور البيداغوجي للهيئات

1 - انظر المواد 56 إلى 62 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلّق بالمنافسة، مرجع سابق؛ مقرر مجلس المنافسة قضية رقم 98 ق. 03، الصادر عن مجلس المنافسة في 13 ديسمبر 1998، المتعلق بممارسات الشركة الوطنية للتبغ والكبريت، (غير منشور)، انظر ملحق رقم 01؛ مقرر مجلس المنافسة رقم 99 ق 01، الصادر عن مجلس المنافسة في 23 جوان 1999، المتعلق بالممارسات المرتكبة من طرف المؤسسة الوطنية للصناعات الإلكترونية (وحدة سيدي بلعباس)، (غير منشور)، انظر ملحق رقم 02.

الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، فهذه الهيئات لا تعاقب فقط لأنّ العون الاقتصادي ارتكب مخالفة، إنّها زيادة على ذلك تنتظر نتيجة أخرى وهي ردع الأعوان الاقتصاديين الآخرين من اقتراف مثل تلك الأفعال، إنّها تقدم عبرا للآخرين.

الفرع الثاني

مطابقة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور

بغرض السماح للهيئات الإدارية المستقلة بأداء مهامها، زودها المشرّع بسلطة واسعة تشبه السلطة التي يتمتع بها القضاء، وتتمثل هذه السلطة بسلطة العقاب التي هي محل دراستنا، إلا أنّ هذه السلطة تقليديا هي من اختصاص القاضي الجنائي، وهذا استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات (أوّلاً)، كما أنّ هذه السلطة بدأت تفرض نفسها سواء كان ذلك بقبولها دستوريا أو قضائيا (ثانيًا).

أولاً - سلطة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات:

مبدئيا سلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي، فقد كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 يعود للقاضي الجنائي، ثمّ تمّ نقل هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية المستقلة، وبالنظر إلى أنّ المؤسس الدستوري اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة، وقد عمد إلى تحديد اختصاص كلّ منها[1]، فإنّ هذا المبدأ ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري. فالسلطات في الدولة ثلاث، وهذا المبدأ يقتضي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى.

إنّ اختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية، حسب المادة 146 من دستور 1996 التي تقضي بأن القضاة يختصون بإصدار الأحكام. والسلطة القضائية حسب نص المادة

1 - انظر قرارات وآراء المجلس الدستوري، رأي رقم 4 رأ-م د، المؤرخ في 19 فيفري 1997، حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 02، 1997، صفحة 11؛ رأي رقم 1ر.ق-م د، المؤرخ في 28 أوت 1989، المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 01، 1997، ص 32؛ رأي رقم 10/رن د/م د/2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام، الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، صادرة سنة 2000.

139 من نفس الدستور تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكلّ واحد المحافظة على حقوقه الأساسية. إذن فمن أين أتت هذه السلطة العقابيةþ وبأي حق تمارس هذه السلطة وهي لا تنعقد باسم الشعب[1].

تكرس الهيئات الإدارية المستقلة ذات الطابع القمعي انتشارًا غير مرغوب فيه للعقوبات الإدارية، ليحل محل دولة القانون دولة البوليس، فإذا كانت العقوبات الإدارية في أوقات الأزمات مبررة، فكيف يمكن الاعتراف بهذه السلطة القمعية في الحالات العاديةþ وحسب الفقيه « WALINE »، فإنّ ممارسة العقوبات الإدارية تعتبر خطيرة جدًا. إنّها تؤدي إلى ظهور وتطور ظاهرة مقلقة في القانون، وهو ما يسمى بالقانون الجنائي المستقر Un pseudo droit pénal فهذه الهيئات تقل f من دور القاضي[2].

إنّ العائق الدستوري المثار بمناسبة تخويل هذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، وهو مبدأ - كما سبق - لطالما كان دستوريا.

تخرق هذه الهيئات هذا المبدأ مرتين، من جهة فهي لها سلطتان: سلطة تنظيمية وسلطة توقيع العقوبات مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (COSOB)، ومن جهة أخرى، فإنّ هذه الهيئات تتدخل في اختصا f هيئات أخرى (الهيئات القضائية).

إنّ مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان: أوّلاً مبدأ تخص f في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليس قضائية، ثانيًا يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين، إنّه لا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها، إذ لا يمكن للشخ f أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير أنظمته[3].

---

1 - ZOUAIMIA R., Les A.A.I et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 85.

2 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، f 63.

3 - TEITGEN-COLLY C., “Les instances de régulation et la constitution », op. cit, p. 193.

ثانيا - قبول سلطة العقاب دستوريا وقضائيا:

لا تثار العراقيل السابقة في الدول التي تبنّت فكرة القمع الإداري دستوريا كإسبانيا والبرتغال. أما في الدول الأخرى فقد قام القاضي الدستوري بالاعتراف بهذه السلطة القمعية.

1 – الاعتراف الدستوري بسلطة العقاب:

أعطى الدستور الإسباني لسنة 1978 مكانًا للعقوبات الإدارية، فالفقرة الأولى من المادة 25 من هذا الميثاق تقضي بأنه لا يمكن أن يدان أو يعاقب أي شخص بمناسبة ارتكاب أفعال لا تمثل جريمة أو مخالفة إدارية في الوقت الذي ارتكبت فيه، وذلك بالنظر إلى النص القانوني الساري المفعول وقت ارتكابها. وفي نفس السياق تحظر الفقرة الثالثة من نفس المادة على الإدارة توقيع العقوبات السالبة للحرية[1].

أما الدستور البرتغالي لسنة 1976 فيفرق بين المخالفات الجزائية والإدارية، فنص المادة 1/168 منه يعطي الحقّ للمشرّع الوطني أو الجهوي اختصاصًا في تحديد النظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير المشروعة والإجراءات الواجب احترامها[2].

2 – الاعتراف القضائي بسلطة العقاب:

أما الدول التي لم تنص دساتيرها على هذا النظام، فنجد أنّ القاضي الدستوري قام بقبول فكرة القمع الإداري. فالمحكمة الدستورية الألمانية في سنة 1967 منحت للمشرّع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية، لكن بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي[3].

ونجد كذلك القاضي الدستوري الإيطالي قد ذهب في نفس الاتجاه سنة 1970، حيث سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية[4].

---

1 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 64.

2 - MODERNE F., « Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelle au Portugal », in Bon. P et autres, La justice constitutionelle au Portugal, Economica, Paris, 1989, p. 327 et s.

3 - MODERNE F., « Sanctions administratives : Eléments d'analyse comparative », R.F.D.A. N° 3, 2002, p. 491.

4 - MODERNE F., « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçon du droit comparé », op. cit., p. 417.

وتعتبر المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية السباقة إلى الاعتراف بسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في إصدار الأوامر وتوقيع العقوبات، وتشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائي.

أمّا مواقف المجلس الدستوري الفرنسي بشأن دستورية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة فهي كثيرة.

وبمناسبة عرض قانون المنافسة في 1986، لم يثر المجلس الدستوري الفرنسي فكرة عدم دستوريته رغم أنه خوّل لمجلس المنافسة حقّ توقيع العقوبات.

كما تطرق المجلس الدستوري الفرنسي في سنة 1989 بصفة صريحة إلى دستورية سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات، ذلك حين النظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (CSA)[1]، فقد كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور حول النقاط التالية:

فبالنظر إلى الصعوبات المجهولة حول وسائل الاتصالات السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، يمكن لوسائل الاتصالات أن تمسّ هذه الاعتبارات، وبالتّالي يمكن ربطها بنظام الترخيf . وبالنظر كذلك إلى محدودية الذبذبات Fréquences. وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار التراخيf التي تمنحها، يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

لكن رغم ذلك فإنّ هذا القرار يحمل في طياته بعض الغموض، فقد يفهم أنّ سلطة العقاب خوّلت لهذا المجلس باعتباره هيئة إدارية مستقلة، ويظهر كذلك أنّ حق هذا المجلس في توقيع العقوبات يعود إلى وجود علاقة سابقة بين المجلس والشخf

1 - C. Const. N° 88 – 248, D.C, du 17 Janvier 1989, « Conseil supérieur de l'audiovisuel liberté de communication audiovisuelle », autorités administratives indépendantes sanction administrative et séparation des pouvoirs », in FAVOREU L. et Philip L., 9ème édition, Dalloz, Paris, 1999, p. 715-735.

المعاقب في إطار نظام التراخيص f .

لكن هذا الشك تمّت إزالته بعد أشهر فقط بمناسبة قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بلجنة عمليات البورصة (COB) حيث قضى المجلس أنّه: « ***Ú يمكن مةdأ Üka أdةa üT2ll DžǴ السلطاl وÚ أي مةdأ دستوري qp ر عةǴ أمام الÚعتراف للسلطة الÚدارية التي تتT رف في نطا5 ما تتمتU aǴ مDž امتيازاl السلطة Ǵممارسة سلطة الجزاbl*** »[1].

هذا القرار وغيره من القرارات التي أتت فيما بعد، أبعدت - وبصفة أكيدة - اعتراضات الفقه خاصّة المقاربة المتعلقة باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وتمّ الإعلان على أنّ سلطة العقاب المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور. وبالتالي أزال الاعتبار الذي مؤدّاه أنّ القضاء هو المحتكر لسلطة العقاب، وهكذا نتوصل إلى نتيجة حتمية تتمثل في إعادة صياغة جديدة لنظرية مونتسيكيو في الفصل بين السلطات.

إلا أنه لممارسة سلطة العقاب من طرف الهيئات الإدارية المستقلة، يجب على هذه الأخيرة احترام شروط ممارسة سلطة العقاب.

الفرع الثالث
شروط ممارسة سلطة العقاب

يظهر من خلال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، خاصّة تلك المتعلقة بلجنة عمليات البورصة (COB) بأن المشرّع حرّ في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية، فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي تتطلب هذا النوع من سلطة العقاب، لكن القاضي الدستوري اشترط من أجل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة العقاب شرطين أساسيين وهما:

- أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية (أوّلاً).

- خضوع سلطة العقاب للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، أي خضوعها لذات المبادئ العقابية (ثانيًا).

أوÚ - أDž Ú تاDžوزاlJ الجزاbl l سالǴة للحرية:

1 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، f 66.

حسب قضاء المجلس الدستوري الفرنسي فإنّ العقاب للهيئات الإدارية المستقلة لا تمثل مساسا بمبدأ بين السلطات طالما أنّ هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية[1]، كالحبس أو السجن، ففي هذه الحالة تكون الهيئات الإدارية قد اقتحمت مجالا كان يحتكره القضاء.

إنّ هذا القرار يضع حدودا فاصلة بين سلطة القاضي وسلطة الإدارة في مجال العقاب. فالقاضي وحده هو من يستأثر بسلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية، في حين أنّ الإدارة لا يمكنها ذلك. فالحدود بين القاضي والإدارة هي دقيقة. إنها فكرة العقوبات السالبة للحرية[2].

إنّ قضاء المجلس الدستوري يحدد معالم مفهوم وظيفي مؤداه أنّ الجزاء يمكن أن يعهد به لأي جهة بشرط احترام المحجوز للقضاء والذي يتجلى في اختصاصه الانفرادي بالحكم بالعقوبات السالبة للحرية[3].

ثانيا - خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية:

إنّ إسباغ عقوبة ما بالطابع الردعي (Punitif) له هدف محدّد، إلاّ أنّه يستوجب تطبيق المبادئ التي تخضع لها العقوبة الجزائية[4].

إنّ ضرورة إثراء النظام القمعي الإداري ببعض المبادئ المكرّسة في القانون الجنائي هي التي أدت بالمجلس الدستوري الفرنسي إلى قبول السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، في الحيثية رقم 35 من قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (CSA) أكد على أنّ المبادئ المعترف بها بمقتضى قوانين الجمهورية لا تسمح بتوقيع أي عقوبة إلا بشرط احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، مبدأ ضرورة

---

1 - C. Const. N° 89 – 260, D.C, 6éme Cons.

2 - DELMAS – Marty M., TEITGEN-COLLY c., Punir sans juger ? de la répression aministrative au droit administratif pénal, op. cit., p. 51 et 52.

3 - GENEVOIS S., « Le conseil constitutionnel et l’extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse », R.F.D.A N° 05, Juillet-Août, 1989, p. 671 et 672.

4 - PRETOT X., « Le pouvoir de sanction des A.A.I répond il au exigences de la C.E.D.H ?, R.D.P, N° 06 2002, p. 1610.

العقوبة، مبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأقسى، وكذا مبدأ احترام حقّ الدفاع. ونفس المذهب هذا المجلس في قراره المتعلق بلجنة عمليات البورصة في الحيثية السادسة، حيث قرن ممارسة السلطة القمعية باحترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا[1].

وحكمة ذلك بادية تماما، فالجزاءات الردعية تتّسم بنوع من القسوة ولها على الأقل بالغ الأثر على من توقع عليه، وهي لذلك تمثل مساسًا بأحد حقوقه، إما انتقاصا أو حرمانا، ولذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها. وتكفل في الوقت نفسه لمن يخضع لها حماية من التعسف في إنزالها، ولذا فإنّ الدساتير والقوانين تحرص على إخضاعها لمجموعة من المبادئ تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية، فحسب المجلس الدستوري الفرنسي فإنّ هذه المبادئ لا تخص فقط العقوبات التي يحكم بها القضاء الجزائي فحسب، وإنّما يلزم توافرها بالنسبة لكلّ جزاء ذي طبيعة ردعية حتّى ولو عهد المشرّع بسلطة توقيع العقاب إلى جهة غير قضائية.

الفرع الرابع

أنواع العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة

إنّ العقوبة تعبر عن إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، وبالنظر إلى العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي يلاحظ أنها تمتاز بالشدّة، وأنها تقترب من العقوبات الجزائية، إذ سبق أن رأينا ذلك من خلال الغاية الردعية لسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة، إنّها تهدف إلى استعادة النظام.

فلذا، توقع هذه الهيئات - غالبا - عقوبات مالية، أي بالنظر إلى المعيار الاقتصادي (أوّلاً)، غير أنّ هذه الهيئات يمكن لها أن توقع عقوبات غير مالية (ثانيًا).

أولاً - العقوبات الاقتصادية (المالية):

---

1 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 70 و71.

العقوبة المالية هي تلك العقوبة التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية، إذ تعتبر مبلغا ماليا يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة[1].

هذه العقوبات تمس مباشرة اقتصاد الشخص المقصر، وتنتزع من خزانته مبلغًا من المال مقابل الفعل الذي ارتكبه كالقانون الجزائي، غير أنه من ناحية القيمة فإنّ الاختلاف يظهر بين المجال الجزائي والمجال الاقتصادي، فإذا كانت الغرامة الجزائية محدّدة مسبقا في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإنّ قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

يعتمد المشرّع معيار تحديد قيمة الغرامات بالدينار، كما هو الشأن في قانون البورصة، إذ يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فرض غرامات بمبلغ عشرة ملايين دينار[2]، وكذا مجلس المنافسة الذي يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة إذا كان مرتكب المخالفة شخصا طبيعيا أو معنويا أو منظمة مهنية لا يملك رقم أعمال محددًا بمبلغ لا يتجاوز ثلاثة ملايين دينار، كما يعاقب بغرامة قدرها مليونا دينار كلّ شخص طبيعي يساهم بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة أو في تنفيذها، ويمكن كذلك أن يعاقب بغرامة تهديدية عن كلّ يوم تأخير في دفع الغرامات، وذلك في حدود مائة ألف دينار، في نفس السياق يمكن أن يوقع غرامة لا

---

1 - تنص المادة 114 فقرة أخيرة من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، على ما يلي: « ... **وتتولى الخزينة تحصيل المبالغ الموافقة** »، وتنص المادة 71 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، على ما يلي: « **تحصل مبالغ الغرامات ... تعتبر ديونا مستحقة للدولة** »، أما في مجال البورصة فإن المواد 55، 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدّل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، تقضي على الدولة أنّ الغرامة تدفع إلى صندوق الضمان، انظر في هذه النقطة:

- BUISSON J., « Sur le recouvrement des sanctions pécuniaires infligées par une A.A.I », R.F.D.A, N° 4, 1991, p. 633 et 634.

2 - انظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدّل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

تتجاوز خمسمائة ألف دينار إذا قدمت المؤسّسات معلومات خاطئة أو غير كاملة، وبغرامة تهديدية تقدر بخمسين ألف دينار عن كلّ يوم تأخير[1].

غير أنّ المشرّع الجزائري يستعمل معيارا آخر لحساب مبلغ الغرامة وهو معيار رقم الأعمال.

فيعاقب مجلس المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 07% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مختتمة، كما يعاقب على عملية التجميع والتي تنجز دون ترخيص منه بغرامة قد تصل إلى 07% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أما إذا قبل مجلس المنافسة التجميع، وذلك بشروط، ولم تحترم هذه الشروط، يوقع المجلس عقوبة مالية قد تصل إلى 05% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة[2].

ثمّ إنّ المشرّع الجزائري في مجال الضبط يمزج بين المعايير، فلجنة ضبط الكهرباء والغاز توقع غرامة في حدود 03% من رقم أعمال المتعامل مرتكب المخالفة دون أن يفوق المبلغ خمسة ملايين دينار ويرفع إلى 05% دون أن يفوق عشرة ملايين دينار[3].

نشير إلى أنّ المشرّع في المجال المصرفي يتبنى معيارًا آخر، فاللجنة المصرفية، لا توقع عقوبات بالنظر إلى التحديد المسبق للغرامة أو رقم الأعمال المسجل، وإنّما مقارنة برأس مال البنك والمؤسسة المالية، فتوقع عقوبة تكون مساوية على الأكثر لرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره[4].

---

1 - انظر المواد 56 إلى 59 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

2 - انظر المواد 56، 61 و62، من الأمر رقم 03-03، نفس المرجع.

3 - انظر المادة 148 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، مرجع سابق، غير أنّ هذا النص لم يشر ما إذا كان رقم الأعمال باحتساب الرسوم أو دون احتسابها عكس مجلس المنافسة.

4 - انظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق؛ والنظام رقم 04-01، المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 2004.

إنّ هذا التنوع مقارنة بالقانون الجزائي الذي يحدد العقوبة مسبقا يبين خصوصية القمع عن طريق الهيئات الإدارية المستقلة من جهة، ومن جهة أخرى يظهر الاختلاف من حيث العقوبة وتفاوتها أمام الهيئة نفسها أو مقارنة ببعضها البعض أو بالمقارنة بالقانون الجزائي، فعقوبة خمسين ألف دينار إلى عشرة ملايين دينار تبين الفرق. ويظهر الفرق أيضا مقارنة مع رقم الأعمال، أو بالنظر إلى الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لتأسيس بنك أو مؤسسة مالية التي تحسب بملايين الدنانير.

وأخيرا يلاحظ أنّ المساس بالذمة المالية للشخص المعني بالعقوبة لا يتوقف عند العقوبات المالية المباشرة، ولكن يجب الأخذ بعين الاعتبار العقوبات التي لها آثار مالية رغم أنّ المشرّع لم يكيفها صراحة بأنها مالية كالنّشر أو التعليق بالعقوبة المعاقب عليها في جريدة يومية. فالنشر أو التعليق كعقوبات، لها صلة بالذمّة المالية للشخص المعاقب، فنشر القرار في جريدة يومية، وفي صفحة كاملة، أو الإعلان في قناة تلفزيونية سوف يحمّل صاحبه أعباء مالية كبيرة جدًا، فتتضخّم العقوبة المالية بالتوازي مع العقوبة المالية المباشرة التي يوقعها مجلس المنافسة، يمكن أو يوقع عقوبة نشر وتعليق أو توزيعه، وذلك على عاتق الشخص المخالف[1]. والشيء نفسه ينطبق على قطاع الكهرباء والغاز[2].

ثانيا - العقوبات غير المالية:

إنّ الاستعمال المفرط للعقوبات المالية يبنة بالمقابل من العقوبات الأخرى رغم أننا نجد عقوبات تمس الجانب المهني للنشاط، وعقوبات معنوية.

فإذا علمنا أنّ مجلس المنافسة لا يمارس نشاطه على قطاع معين، فهو يراقب كلّ نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، ولا يرتبط بالأعوان الاقتصاديين بعلاقات سابقة، وبالتالي فلا يمكن أن نتصور أنه يصدر عقوبات كسحب الترخيص أو سحب الاعتماد...

1 - انظر المادّة 02/45 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلّق بالمنافسة، مرجع سابق.

2 - انظر المادّة 153 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلّق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، مرجع سابق.

غير أنّ الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى نجدها ترتبط بالأعوان المخاطبين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فإنّ هذه الهيئات تسلط عقوبات على هؤلاء الأعوان وتمس نشاطهم المهني.

فيمكن للجنة المصرفية أن تقوم بمنع ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحدّ من ممارسة النشاط، ويمكن لها أن تقوم بسحب الاعتماد وحتّى توقيف مؤقت لمسيّر أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه وإنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه[1].

أما بالنّسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيمكن لغرفتها التأديبية أن توقع عقوبات تمس النشاط المهني للوسطاء، مثل حظر النشاط كلّه أو جزئه مؤقتا أو نهائيا أو سحب الاعتماد، كما يمكن لهذه الغرفة أن تصدر عقوبات تأديبية كالإنذار أو التوبيخ.

وبإمكان لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن تسحب مؤقتا رخصة استغلال المنشآت لفترة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكنها سحب رخصة الاستغلال نهائيا، أو اتخاذ تدابير تحفظية إذا اقتضى الأمر. وزيادة على ذلك فإنّ هذه اللجنة أعطيت لها صلاحية تحديد عقوبات إدارية عن عدم احترام القواعد أو المعايير، وكذلك التعويضات الواجب دفعها للمستهلكين.

وأخيرًا إنّ دراسة هذه العقوبات تبين أنّ الهيئات الإدارية المستقلة تملك إمكانية تقدير كبيرة، فغالبية هذه الهيئات يمكن أن توجه أوامر أو إعذارًا وليس الغرض هنا هو العقاب، وبعد ذلك تتدخل عن طريق تسليط العقوبات إذا لم يستجب العون الاقتصادي لهذه الإجراءات، وذلك بالإنذار أو التوبيخ أو إنزال عقوبات مالية أو ماسة بالنّشاط المهني[2]، إنّ هذا يكشف عن التدرج في العقاب ويستجيب لفكرة الضبط الاقتصادي، فالإعذار والأمر غرضهما تصحيح تصرفات العون، وباحترامها يتفادى توقيع

1 - قد سبق للجنة المصرفية أن وقعت هذه العقوبات ضد بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي الجزائري.

2 - LEFEBVRE J., « Le pouvoir de sanction : le maillage répressif », in DECOOPMAN N., (S/dir), le désordre des A.A.I l'exemple du secteur économique et financier, op. cit., p. 131 et 132.

العقوبات. ومن جهة أخرى تظهر بعض العقوبات أكثر امتيازا من الأخرى خاصّة تلك الماسة بالذمة المالية للعون أو النشاط الاقتصادي[1]، ثمّ يظهر أيضا أن بعض الهيئات أكثر امتيازا من الأخرى، فمجلس المنافسة يمكن أن يوقع عقوبات على جميع الأعوان الاقتصاديين ولو كانوا تحت رقابة هيئات أخرى[2].

المطلب الثاني
خضوع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة للضمانات القانونية والقضائية

تتسم سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة بالطابع الردعي، أي أنّ غايتها العقاب على التقصير في أداء التزام، وخاصيتها أنها قرارات إدارية فردية، فهي تمثل قانون عقوبات مستتر، وهذا الأخير يمثل خطرا على الحريات العامّة.

فلذا يجب إخضاع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة إلى مجموعة من القواعد الدستورية التي تطبق على أي جزاء جزائي، ومن ثمّ على كلّ الجزاءات الإدارية فسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تنشأ في ظلّ التناقض بين طبيعة القرار الإداري من جانب واحد أي الجزاءات الإدارية من جهة، وطابعها أنها تمثل تقاضي بعيدا عن القضاء Justice hors le juge لكن ما يبرر الطابع غير المألوف لسلطة العقاب هو خضوعها لقواعد حمائية موضوعية (الفرع الأوّل)، وكذلك إجرائية مستمدة من قانون العقوبات (الفرع الثاني).

ولما كانت سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة ذات طابع إداري أي ليست أحكاما أو قرارات قضائية، فإنّ سلطة العقاب يجب أن تخضع للرقابة القضائية (الفرع الثالث).

الفرع الأوّل
الضمانات القانونية الموضوعية في مواجهة سلطة العقاب

1 - LEFEBVRE J., « Le pouvoir de sanction : le maillage répressif », in DECOOPMAN N., (S/dir), le désordre des A.A.I l'exemple du secteur économique et financier, op. cit., p. 132 et 133.

2 - DAURY-FAUVEAU M., « Le partage enchevêtré des compétences de la régulation », in DECOOPMAN, (S/dir), le désordre des A.A.I…, op. cit., p. 160.

غياب تقنين موحد يعرّف النظام القانوني للمخالفات والعقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة، واختلاف القواعد المطبقة على كلّ قطاع اقتصادي يجعل من الصعب البحث عن الضمانات الموضوعية التي توفرها الهيئات المستقلة أثناء ممارستها لسلطة العقاب، هذا ما يجعلنا نقارن بينها وبين القواعد المطبقة أمام القضاء الجزائي، إذ إنّه يحترم مبدأ الشرعية، فلا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن إلا بنصّ قانون (أوّلاً). ثمّ مبدأ المسؤولية إذ لا يساءل إلا مقترف الفعل، لكن في المجال الاقتصادي تظهر صعوبة إعمال المبدأ على الشخص المعنوي مقارنة بالشخص الطبيعي (ثانيًا)، بعدها يجب احترام مبدأ التناسب أثناء تطبيق العقوبة. حيث يجب إقامة التوازن بين الفعل المقترف والعقوبة المسلطة (ثالثًا)، أخيرا احترام مبدأ عدم الرجعية (رابعًا).

أولا - مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات:

مبدأ الشرعية هو مبدأ أساسي في قانون العقوبات بنصّ المادة الأولى منه التي تنصّ على ما يلي: « *لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون* ». بل أكثر من ذلك فهو مبدأ دستوري، فالعقوبات الجزائية تخضع لمبدأ الشرعية[1]، وهذا المبدأ يقضي بأنّ الجريمة والعقوبة يجب أن تكرس بموجب نصّ قبل أي إجراء، وهذا من أجل تفادي أي تعسف، فعلى عكس القانون الجنائي الذي يعرّف بصفة دقيقة المخالفات والعقوبات فإنّ الضبط الاقتصادي خوّل الهيئات الإدارية المستقلة هامشا كبيرا في تقدير المخالفات والعقوبات.

1 – شرعية الجرائم:

إنّ عناصر الجريمة في المخالفات الإدارية مرنة جدا، وبالتّالي فإنّ للهيئات الإدارية المستقلة حرية كبيرة في التحرّك لقمع كلّ المخالفات المحتملة. فمجلس المنافسة يعاقب على الممارسات المقيدة، وهذه الأخيرة هي الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف أو يمكن أن تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحدّ منها أو الإخلال بها في نفس السوق أو في جزء جوهري منه،

1 - انظر المادة 142 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

ولا سيّما عندما ترمي إلى (...)[1]. ثمّ يذكر المشرّع ست حالات لهذه الممارسات. إنّ هذا النص لا يظهر أي تدقيق على المخالفات، فهو يفتح مجالاً واسعًا للمعاقبة على أي فعل يكيفه مجلس المنافسة على أنه ممارسة أو أعمال مدبرة أو اتفاقية، وذلك لأنّ المشرّع استعمل عبارات تسمح لمجلس المنافسة أن يوسع في تفسير هذه الممارسات. فعبارة يمكن أن تهدف، ولا سيما، تفتح المجال لتجريم أفعال غير واردة في النص.

أمّا بالنّسبة للهيئات الأخرى فإنّ الأعمال المجرمة قليلا ما تنص عليها، فتشير النصوص إلى مجرّد انتهاك النصوص التشريعية والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية[2]، كما تنص على ذلك، المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

2 – شرعية العقوبات:

ليس مشكل تحديد المخالفات وحده الذي يثار أمام الهيئات الإدارية المستقلة، بل حتّى تحديد العقوبات، فالعقوبة في الأصل تحدّد بالمقارنة مع الفعل المرتكب. لكن هذا الأمر لن نجده دوما أمام الهيئات الإدارية المستقلة، وتقاس درجة شرعية العقوبات بالنظر إلى ما إذا تمّ تحديد حد أقصى للعقوبة.

إنّ هذه الضمانة متوفرة خاصّة عندما يتعلق الأمر بالعقوبات المالية وسحب الترخيص أو الاعتماد لمدّة معينة، يُثار المشكل فيما يخص الهيئات الإدارية المستقلة في اختيار العقوبات، فقليلا ما تشير النصوص إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها.

فهناك مجموعة من المخالفات من جهة، ومن الجهة المقابلة توجد أيضا مجموعة من العقوبات. ولم يبين المشرّع أي عقوبة تطبق على أي مخالفة، فالهيئات الإدارية تختار العقوبة التي تريد، ومثال ذلك العقوبات التي توقعها كلّ من لجنة تنظيم ومراقبة

---

1 - انظر المادة 06 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

2 - انظر المادتين 111 و114 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق؛ والمادة 35 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

عمليات البورصة، وتلك التي توقعها اللجنة المصرفية، التي تتراوح بين الإنذار وسحب الاعتماد فيما يخص العقوبات غير المالية، لكن المشرّع لم يبين متى توقع الهيئة الإنذار أو التوبيخ أو سحب الاعتماد أو العقوبات المالية بصفة منفردة أو العقوبة المالية تكميلا للعقوبات غير المالية، فإذا كان سحب الاعتماد إجراءً خطيرًا، فلا بدّ أن يبيّن المشرّع الحالات التي يمكن فيها توقيع هذه العقوبة[1].

أخيرًا، أعطى المشرّع لهذه الهيئات سلطات واسعة في اختيار العقوبات التي توقعها، عكس القاضي الجزائي الذي يطبق مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق.

ثانيا - مبدأ الشخصية:

لا يكفي أن يكون الفعل معرفا بصفة واسعة لكي يعاقب عليه، بل يجب معرفة فاعله. فمبدأ شخصية العقوبة مكرّس في القانون الجنائي وحتّى دستوريا، فحسب نص المادة 142 من الدستور فإنّ العقوبات الجزائية تخضع لمبدأ الشخصية، بقي أن نتساءل عن موقع هذا المبدأ أمام الهيئات الإدارية المستقلة.

يقضي مبدأ شخصية العقوبة إنزال الجزاء على شخص مرتكب الجريمة أو المخالفة، بل أكثر من ذلك ضرورية أن يحدد النص المجرّم الشخص الذي يوقع عليه الجزاء.

إنّ قانون الضبط الاقتصادي مثل القانون الجزائي، يعرف مجموعتين من الأشخاص، الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية، لكن يبقى التساؤل يطرح حول مسؤولية الشخص المعنوي؟

1 – أشخاص العقوبة:

تهدف العقوبة التي توقعها الهيئة الإدارية المستقلة إلى ردع الشخص المسؤول عن الفعل. وتحديد هذا الشخص يكون بالاستناد إلى النصوص القانونية. فمجلس المنافسة

---

1 - بإمكان المشرّع أن يتبع نموذج قانون الوظيف العمومي الذي يحدّد أصناف الأخطاء التأديبية وأصناف العقوبات التأديبية التي تقابلها (عقوبات من الدرجة الأوّلى وعقوبات من الدرجة الثانية وعقوبات من الدرجة الثالثة) انظر في ذلك المادة 124 من المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادر سنة 1985.

يعاقب على كلّ الممارسات المقيدة للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات. والمؤسسة بمفهوم المادة الثالثة من الأمر رقم 03-03 هي: « ***كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات*** ». وتأتي كذلك المادة 56 من الأمر نفسه بنفس المنهج فتنص « ***... وإذا كان مرتكب المخالفة شخصا طبيعيا أو معنويا أو منظمة مهنية...*** ».

أما في المجال المالي، فإنّ لجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة تعاقب الوسطاء في عمليات البورصة، وهؤلاء هم أشخاص معنوية أو نفس الوضع ينطبق على المجال المصرفي كون هذا النشاط تمارسه البنوك والمؤسسات المالية وتأخذ طابع الشركة حسب المادة 11 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض[1].

أما في مجال الطاقة[2]، والمواصلات السلكية واللاسلكية[3]، فإنّ الشخص المسؤول هو المتعامل، وهو كلّ شخص طبيعي أو معنوي يستغل هذه الخدمات.

2 – مسؤولية الشخص المعنوي:

لا يطرح المشكل بالنّسبة لمسؤولية الشخص الطبيعي، لكن الجدال الفقهي كان بالنّسبة لمسؤولية الشخص المعنوي، فهناك من الفقه من يرى أنّ مسؤولية هذا الأخير مستحيلة لأنّه لا يملك كيانا إداريا، فهو لا يقوم بأي نشاط بنفسه وإنّما بممثليه، والعقوبات التي تطبق عليه كالغرامات تمس بمبدأ الشخصية، إذ تصيب أشخاصًا لم يرتكبوا الجريمة، لكن هناك من يرى أنّ الشخص المعنوي له كيان حقيقي وله إدارة تختلف عن إدارة الأعضاء المكونة له (مجلس الإدارة)، فلا مانع لإقرار مسؤوليته. يجب فقط إقرار مسؤولية تتناسب مع طبيعته، حيث لا يمكن توقيع بعض العقوبات عليه، لكن يمكن توقيع عقوبات الحلّ والغرامة.

---

1 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 78و79.

2 - انظر المواد 6 و53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

3 - انظر المواد 9 و35 و36 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، مرجع سابق.

رغم هذا يجب أن نميّز الخطأ الذي يرتكبه الشخص الطبيعي بمناسبة إدارته للشخص المعنوي. ففي هذه الحالة تختلط المسؤولية، فإذا تعدى الشخص حدود اختصاصاته فلا يسأل الشخص المعنوي، أما إذا كانت الممارسة بموافقة مجلس الإدارة فإنّ مسؤولية الشخص المعنوي ثابتة في هذه الحالة[1].

إذن فالشخص المعنوي لا يسأل إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، وتقبل هذه المسؤولية على الأفعال التي ترتكبها الأجهزة المكونة له أو ممثلوه.

ثالثا - مبدأ التناسب:

يقتضي التناسب أن لا تسرف الهيئة المعنية بتوقيع الجزاء ولا تلجأ إلى الغلو في تقديره، وإنّما عليها أن تختار الجزاء المناسب والضروري لمواجهة التقصير المرتكب، والتناسب هو مبدأ عقابي يطبق في المواد الجزائية. قد كرّسه المجلس الدستوري الفرنسي لأوّل مرّة على المادة الجزائية في قراره رقم 80-127[2]، لكن بشأن العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة أثار المجلس الدستوري الفرنسي هذا المبدأ بمناسبة قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري رقم 88-244 في الحيثية رقم 35، فقضى بأنّ مبدأ ضرورية العقوبات من بين المبادئ الواجب احترامها عند توقيع العقوبات الإدارية. وفي قراره رقم 89-260 المتعلق ببورصة القيم المنقولة أثار المجلس نفس المبدأ، وقضى بأن العقوبات التي توقعها لجنة عمليات البورصة يجب أن تكون بالقياس مع المخالفات المرتكبة والمكاسب التي تنتج عن هذه المخالفات.

ولإعمال مبدأ التناسب في نطاق العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة يجب احترام أمرين وهما: الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية، والالتزام بعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة.

---

1 - انظر المادة 51 مكرّر من القانون رقم 04-15، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدّل ويتمم الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 71، صادرة سنة 2004.

2 - C. Const. N° 80 – 127, D.C. du 19 et 20 Janvier 1981, cité par MODERNE F., Sanctions administratives et justice constitutionnelle, op. cit., p. 261.

1 – الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية:

عندما تقوم الهيئة الإدارية المستقلة باختيار الجزاء للمخالفة المرتكبة، عليها أن تقوم بإجراء موازين القسط بين أمور عدّة، كمدى خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية ومدى ما حقّقه المخالف من منفعة نتيجة الفعل، ومقدار ما يناله من جزاء في ضوء ذلك جميعه من حقّ أو حرية أساسية.

موقف المشرّع الجزائري بشأن مبدأ التناسب أمام الهيئات الإدارية المستقلة لم يكن صريحا، كما كان قرينه الفرنسي[1].

لكن باستقراء النصوص القانونية التي تكرس سلطة العقاب تظهر بعض المعالم التي توحي بتكريس هذا المبدأ، وذلك من خلال تكريس حدّ أقصى للعقوبة لا يمكن تجاوزه، أو من خلال تكريس العقوبات التكميلية، وكذا النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة.

وأخيرًا فإنّ العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة تظهر أنها تخضع لمبدأ التناسب من حيث احترام المعقولية في توقيعها ولا تخضع من جهة أخرى لمبدأ آلية العقوبات، فاحترام المعقولية في توقيع العقوبات يؤدي إلى تغييرها حسب الظروف والأشخاص، وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب هذا التناسب بين الفعل المجرم والعقوبة[2].

2 – عدم الجمع بين العقوبات:

يتبنى القانون الجزائي التقسيم الثلاثي للجرائم وكلّ قسم تقابله عقوبات معينة، في حين لا يعرف الضبط الاقتصادي هذا التقسيم، فكلّ الأفعال تمّ جمعها في نموذج واحد

---

1 - تنص المادة 13 من الأمر 01 ديسمبر 1986 الفرنسي، المتعلق بالمنافسة، والتي نصت على مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ، وهي كالتالي:

« ***Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importances du dommage causé à l'économie et la situation de l'entreprise ou de l'organisme sanctionné*** ».

2 - سبق لمجلس الدولة الفرنسي أن خفض عقوبة وقعها المجلس الأعلى للسمعي البصري من 05 ملايين فرنك إلى أقلّ من ذلك، كون العقوبة لا تتلاءم مع الخطأ المرتكب، انظر في ذلك:

- CE. Ass. 1 Mars 1994, Soc anonyme la CINQ, Conc. MANGU C. et TOUVET L., AJDA, N° 05, 1994, p. 327.

وبدون التفرقة في العقوبات، والنتيجة هي إمكانية العقوبة على فعل واحد مرتين إذا كان يشكل خطأ بالنّظر إلى اختصاص الهيئات الإدارية المستقلة، وكذا بالنّظر إلى قانون العقوبات، فنكون أمام ازدواجية العقوبات. والمسألة تطرح إذا كان الفعل الواحد يمكن أن يشكل عدّة متابعات، وبالتّالي عقوبات ذات طبيعة مختلفة. وهذا لا يعني فقط إمكانية توقيع العقوبات من الهيئة الإدارية المستقلة والقضاء الجزائي، بل يمكن تصور حالة تنازع الاختصاص بين الهيئات الإدارية المستقلة.

أما بالنّسبة للمشرّع الجزائري، وأمام سكوت النصوص عن حالة الجمع بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجزائية في نفس النوع، خاصّة عندما تكون أمام العقوبات المالية، فرغم شدّة هذه العقوبات عندما توقع من طرف الهيئات الإدارية المستقلة، فقد تضاف إليها عقوبات مالية أخرى ينطق بها القاضي الجزائي على نفس الأفعال.

وهنا على المشرّع الجزائري أن يعدّل موقفه على الأقل من أجل إيجاد تناسب بين الفعل المقترف والعقوبة الموقعة مهما كانت الأسبقية في توقيع العقوبة المالية، فطالما أنّ العقوبة الجنائية والإدارية لها غاية واحدة وهي قمعية، فإنّ مبدأ التناسب يسمح من جهة بالجمع بين العقوبات من نوع واحد، ومن جهة أخرى يضمن للمتابع أن لا يعاقب بعقوبة تتعدى الفعل الذي اقترفه فتحقق له ضمانة أساسية[1].

رابعا - مبدأ عدم الرجعية:

إنّ مهمة الضبط الاقتصادي محدّدة من حيث الزمان، فيمكن تعديل الهيئات الإدارية المستقلة من حيث وظائفها بإنشاء هيئات جديدة أو إلغاء هيئات قد وجدت، ومن أجل هذا يطرح إشكال تطبيق القانون من حيث الزمان، فهل نطبق مبدأ عدم الرجعية المنصوص عليه في القانون الجزائي (1)؟ ثمّ هل تسري الاستثناءات الواردة على المبدأ في مجال الضبط (2)؟ أخيرا يمكن للهيئة الإدارية أن تعاقب على أفعال مرّ على ارتكابها زمن بعيد، إذن هل تتقادم الأفعال في مادة الضبط (3).

1 - للتوضيح أكثر في هذه النقطة انظر:

- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 84-88.

1 – مضمون المبدأ:

مبدأ عدم الرجعية مؤداه ألا يطبق الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل صدور النص، وهو مكرّس في المادة 46 من دستور 1996 التي تنص على ما يلي: « ***لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم*** »، وكذا في القانون المدني، حيث تنص المادة 02 منه على ما يلي: « ***لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي...*** » أيضا في قانون العقوبات إذ تنص المادة الثانية منه على ما يلي: « ***لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة*** » هذا النص الأخير قد جاء بالأصل وبالاستثناء، فهل تنطبق هذه القاعدة على الهيئات الإدارية المستقلة.

لكن مبدأ عدم الرجعية ليس مطلقًا، فترد عليه استثناءات أثناء تطبيقه في القانون الجزائي، إذ يمكن أن ينصرف القانون الجديد على الماضي إذا كان أرحم. وكذلك في حالة الأفعال المتعاقبة، فهل تنصرف هذه الاستثناءات على الهيئات الإدارية المستقلة؟

2 – تطبيق الجزاء الإداري الأصلح للمخالف:

تقرّ القوانين الجزائية استثناء على مبدأ عدم رجعية القوانين إلا ما هو أصلح للمتهم سواء خفف الجزاء أم تمّ إلغاؤه، وهذا صيانة للحرية الفردية. وهذا الاستثناء يسري أيضا على الجزاءات الإدارية طالما أنها تتصف بالطابع الردعي.

ومجلس الدولة الفرنسي في رأيه الخاص بالعقوبات التي يوقعها ديوان الهجرة الدولية على العمال الأجانب الذين هم في وضعية غير قانونية، أكدّ على إعمال هذا المبدأ، فقضى « ***اعتبارا لما تنص عليه المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن من وجوب أن لا ينص القانون إلا على العقوبات الضرورية بشكل واضح ودقيق، واستنادا إلى المبدأ الذي يقرر رجعية القانون الجنائي الجديد حين يلغي تجريما قائما أو يقرر عقوبة أقل قسوة من تلك المقررة في القانون القديم، يجب أن يطبق على مرتكبي الجرائم التي وقعت قبل نفاذه أو على أولئك الذين لم يصدر بشأنهم حكم بالإدانة والذي حاز قوة الشيء المقضي فيه قبل سريانه. فبذلك إذا المبدأ لا يقتصر***

في سريانه على العقو[illegible] التي يحكم [illegible] الجنائي فحسب، وإنما يسري أي[illegible] [illegible] المسلطة للجزا[illegible] الإدارية ».

هذا الرأي أيده المجلس بشأن قرار له صدر في 05 أفريل 1996 في قضية HOUDMOND بشأن العقوبات الضريبية[1].

3 – التقادم:

التقادم مبدأ مستقر في القانون الجزائي أقرّه المشرّع حسب تقسيم الجرائم[2]، وكذا في القانون المدني. فالحقوق تتقادم[3] وتختلف حسب الأحوال، غير أنه في مادة الضبط فإنّ المخالفات التي تعاقب عليها الهيئات الإدارية المستقلة لم تحدد مدّة التقادم بالنّسبة لها إلا إذا استثنينا الأفعال التي ينظر فيها مجلس المنافسة.

حيث تنص المادة 144 في الفقرة الأخيرة على ما يلي: « ***[illegible] يمكن [illegible] ترفع إلى مجلس المنافسة الدعاوى التي تجاوز [illegible] سنوات إذا لم يحدث [illegible] أي [illegible] أو معاينة أو عقوبة »***.

يظهر أنّ المشرّع يصنف هذه الأفعال بمرتبة الجنح في القانون الجزائي، فهي كذلك تتقادم بمرور ثلاث سنوات وكذا من حيث الإجراءات، البحث، المعاينة والعقوبة.

غير أنّ المشرّع لم يبين التقادم بالنسبة للأفعال التي تعاقب عليها الهيئات الأخرى. والسؤال يطرح بشدّة بشأن الأفعال التي تعاقب على ارتكابها كلّ من الهيئات الإدارية المستقلة والهيئات القضائية، ففي حين يشكل التقصير جنحة أمام الهيئات القضائية فتتقادم

---

1 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 92.

2 - انظر المواد 7 و8 و9 من الأمر 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1966، المعدّل والمتمم، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 48، صادرة في 1996.

3 - انظر المواد 308 إلى 322 من الأمر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم، يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 78، صادرة في 30 سبتمبر 1975.

بمرور ثلاث سنوات[1] يبقى الأمر غير ذلك أمام الهيئات الإدارية المستقلة، وهذا ما يعطي هامشًا واسعا لها في قمع كلّ التقصيرات.

أخيرًا فإنّ دراسة تطبيق قانون الضبط من حيث الزمان تظهر ذلك التقارب الكبير بين الضبط الاقتصادي والقانون الجزائي. إنّ الطابع الردعي للعقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة استلزم أن تطبق قواعد القانون الجنائي المتعلقة بعدم الرجعية أو حتّى التقادم على الهيئات الإدارية المستقلة.

الفرع الثاني

الضمانات القانونية الإجرائية في مواجهة سلطة العقاب

لا توجد في الحقيقة إجراءات موحدة في مادة القمع الإداري، لكن هناك مجموعة من القواعد التي تؤطّر هذه المرحلة سواء القواعد التي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية أو المستمدة من القضاء الدستوري والإداري، أو بالمقارنة مع الضمانات الإجرائية المكرّسة في المادة الجزائية، إذ إنّها تؤسّس على ضرورة حماية حرية وحياة المواطنين.

رغم أنّ العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أنّ الضمانات الإجرائية الجزائية يجب تطبيقها على القمع الإداري لقسوته.

لكن نظام القمع الإداري لدى الهيئات الإدارية المستقلة بدأ يعرف الضمانات الإجرائية وذلك بتكريسه لمبدأ حقّ الدفاع (أوّلاً). لكن رغم هذا يلاحظ نقائص ترجع أساسا إلى كون هذه الهيئات لا تعرف التفرقة بين المهام القمعية، على عكس القانون الجزائي الذي يفرق بين مرحلة البحث عن المخالفات والمتابعة والعقاب. حيث تجتمع هذه المهام في يد هيئة واحدة.

أولاً - احترام مبدأ حق الدفاع:

---

1 - انظر المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدّل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، (حيث يعاقب على نشر معلومات خاطئة بعقوبة الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة قدرها ثلاثون ألف دينار).

احترام حقوق الدفاع بتكريس قرينة البراءة، فلا يتّهم الشخ f حتّى تثبت إدانته (1)، وقبل تقديم الشخ f للمحاكمة يجب تبليغه بالوقائع المنسوبة إليه (2)، ليتمكن من تقديم ملاحظاته (3)، كما تعطى له إمكانية اصطحاب الشهود (4)، والاستعانة بمحامٍ (5).

1 – قرينة البراءة:

إنّ مبدأ قرينة البراءة يهدف إلى استبعاد إصدار حكم مسبق Préjugé، فلا يمكن تقديم أي شخ f سواء إلى التحقيق أو المقاضاة بصفته مدانا ما لم تثبت إدانته.

فتعتبر قرينة البراءة من بين الضمانات الأساسية، وقد كرّسها المشرّع الدستوري في دستور 1996، حيث اعتبر أنّ كلّ شخ f بريء حتّى تتم إدانته أمام جهة قضائية نظامية مع احترام كلّ الضمانات القانونية[1].

اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لهذا المبدأ[2]، لكن هل هذا الاعتراف الدستوري والقضائي ينطبق على العقوبات الإدارية القمعية التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة؟

إنّ النّصو f التي تؤطّر الهيئات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري لم تشر إلى هذا المبدأ لكن هذا ليس عينا، طالما أنّ قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية لم يتضمّناه أيضا. إذ تكفي الإشارة الدستورية إليه، ولمعرفة مدى احترام المبدأ أمام هذه الهيئات المستقلة يجب الرجوع إلى السوابق القضائية، وهذا غير متوفر على حسب علمنا. وبالتالي نحاول قراءة هذا المبدأ من خلال ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة الفرنسية والقضاء الفرنسي.

قامت محكمة استئناف باريس بإلغاء عقوبة مالية وقعتها لجنة عمليات البورصة، إذ إنّ اللجنة قامت بنشر بلاغ حول الأفعال بعد أربعة أيام من تبليغ الشخ f المعني

1 - انظر المادة 45 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

2 - C. Const. N° 95 – 360 D.C du 02 Février 1995, www.conseil-constitutionnel.fr

بالأفعال المنسوبة إليه، إذ خرجت اللجنة عن مبدأ قرينة البراءة[1].

في قضية أخرى فإنّ محكمة النّقض الفرنسية نقضت حكم محكمة استئناف باريس وألغت الإجراء المتعلق بعقوبة وقعتها (COB)، إذ إنّ رئيسها خرق مبدأ قرينة البراءة وذلك في استجواب أجراه مع صحيفة Le Figaro حول شركة Ciment français، حيث اتّهم مسيّري هذه الشركة بإخفاء معلومات وتقديم معلومات كاذبة، وهذه التصريحات قد تمت بين مرحلة تبليغ الشركة بالأفعال المنسوبة إليها وتوقيع العقوبة[2].

2 – إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه في أقرب الآجال:

قبل إعلام الشخص أي تبليغه، فإنّه يجهل كلّ الأفعال المنسوبة إليه ولو أنّ مؤسسته أو محله قد تمّ تفتيشه، إنّ هذا الإجراء نجده محترما لدى لجنة ضبط البريد والمواصلات، إذ لا توقع العقوبات إلا بعد إبلاغ المعني بالمآخذ المنسوبة إليه[3]. غير أنّ هذا النصّ لم يحدّد آجال هذا التبليغ وكيفياته ومضمونه، الضمان نفسه نجده مكرّسا أمام مجلس المنافسة، فالمقرّر الذي عينه مجلس المنافسة يحرّر تقريرا أوليًا يتضمن عرض الوقائع، وكذا المآخذ المسجلة، ويبلغه إلى الأطراف المعنية[4].

لكن نقول إنّه حتّى يسلم هذا التبليغ من أي عيب يؤدي إلى بطلانه، وبالتّالي عدم صحة الجزاء المترتب عليه، لا بدّ أن يتوفر على شروط، وهي أن تحدد فيه المخالفات المنسوبة إلى صاحب الشأن تحديدا دقيقا نافيا للجهالة، حيث يتم تفصيل هذه المآخذ وتبيان طبيعتها، وسبب توجيه الاتهام ضد هذا الشخص وكلّ هذا في أجل قصير[5].

---

1 - C.A de Paris, du 15 Janvier 1993, cité par SALAMON R., « Le pouvoir de sanction des A.A.I en matière économique et financière et les garanties fondamentales », RDBF N° 01, 2001, p. 46.

2 - Cass. Com. Du 18 Juin 1996, Conso ciment français C/COB, cité par LAFORTUNE M.A., Gaz. Pal du 24 – 25 Février 1999, JP, 10.

3 - انظر المادة 1/37 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، مرجع سابق.

4 - انظر المادة 52 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

5 - CANIVET E., « L'application de la C.E.D.H au droit de la concurrence ». www.Credho.org/cedh/session 06/session 06.02htm.

3 – الحق في تقديم الملاحظات :

لا يكفي أن يتم تبليغ الشخص المعني في أجل قصير، بل يجب أن تعطى له فرصة لتقديم دفاعه أمام الهيئة العقابية. إنّها مرحلة ثانية أين يمكن مناقشة الأفعال المنسوبة إليه من حيث صحتها ونسبتها إليه وحقيقة تكييفها كمخالفات تحقق بذلك مسؤوليته، إنه مبدأ المواجهة.

إنّ هذا الحقّ لا يمكن أن يتحقق في الواقع ما لم تعطَ للمتهم فرصة للاطلاع على الملف، وهذا الأمر تضمنه قانون المنافسة، فإنّ مقرر مجلس المنافسة عندما يحرر تقريرًا يتضمن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ومرجع المخالفات المرتكبة يودعه لدى مجلس المنافسة، الذي بدوره يبلغه رئيس المجلس للأطراف المعنية والوزير المكلّف بالتجارة لإبداء ملاحظاتهم كتابيا في أجل شهرين، ويحدّد لهم تاريخ الجلسة المتعلقة بالقضية، كما يمكن لهؤلاء الأطراف الاطلاع على هذه الملاحظات الكتابية قبل خمسة عشر يوما من تاريخ الجلسة[1].

إنّ إمكانية الاطّلاع على الملف وتقديم الملاحظات الكتابية كرّسها أيضا القانون المتعلق بالبريد والمواصلات[2]، وكذا القانون المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات في المادة 146 منه.

ولم يشر القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة إلى حقّ الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات، لكن لا يمكن أن تصدر أية عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يشرع قانونا للاستماع إليه[3].

---

1 - انظر المادتين 54 و55 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق. غير أنّ المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، مرجع سابق، نصّت على ميعاد 60 يوما رغم الخلاف الموجود بينه وبين ميعاد الشهرين.

2 - انظر المادة 1/37 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، مرجع سابق.

3 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 100.

إذا كان هذان النصّان الأخيران يكرسان حقّ المواجهة والاطلاع على الملف، إلا أننا نلاحظ أنه لا يكفي تكريسهما، لأنهما يستلزمان إعطاء وقت كافٍ للمعني لتقديم ملاحظاته، فلا يمكن له أن يؤاخذ بغتة، فإذا كانت الإجراءات محدّدة الآجال أمام مجلس المنافسة (شهر من تاريخ إيداع الملف من المقرّر وخمسة عشر يوما قبل الجلسة للاطلاع على الملاحظات الكتابية للأطراف)، فإنّ لجنة ضبط البريد والمواصلات ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم تحدد آجالا للاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات.

في ظلّ هذه الاعتبارات حدد مجلس الدولة الفرنسي شرط المدّة بما تطلبه من أن لا تكون بالغة الطول، بحيث تفوت الحكمة من الجزاء، ويفقد جانبه الردعي أثره، ولا تكون مفرطة في القصر، فلا يتمكن صاحب الشأن من إعداد دفاعه. ونجد النقص نفسه أمام لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، إذ لم تبين نوع الملاحظات كتابية أو شفهية.

4 – إحضار الشهود:

إنّ لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز يمكنها الاستماع إلى الشهود[1]، منحت نفس الإمكانية لمقرّر مجلس المنافسة أثناء قيامه بالتحقيق، إذ يمكنه أن يطلب معلومات من أية مؤسسة أو أي شخص آخر[2].

غير أنّ هذا لا يعني الأشخاص المعنيين، فالحالة المذكورة سابقا تخص الهيئة الإدارية المستقلة التي تبحث عن الأدلة، لكن هل يمكن للشخص في دفاعه الاستشهاد بالشهود والمواجهة بينهم؟ النصوص لم تشر إلى هذه الإمكانية. عكس ما هو عليه الحال في المادة الجزائية ونلاحظ الأمر نفسه في القانون الفرنسي[3].

5 – الاستعانة بمحام:

إنّ الإجراء الوجاهي يضمن للأطراف المحاكمة العادلة، وذلك بتقديم أدلتهم أثناء الجلسة، لكن في مادة الضبط الاقتصادي فإنّ فكرة الأطراف كما يعرفها القانون

---

1 - انظر المادة 2/135 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 3/51 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

3 - Voir CANIVET E., « L'application de la CEDH au droit de la concurrence », op. cit.

الجزائي غائبة، حيث لا توجد نيابة ولا طرف مدني ولا قاضٍ. فالهيئة الإدارية المستقلة هي التي تتّهم الشخص المتابع، وهذا الأخير يظهر كطرف وحيد مدافع، أمام هذا الوضع تظهر أهمية وجود محامٍ بجانب الشخص المعنوي. لكن هذا الحقّ في اختيار مدافع كرّسه المشرّع الجزائري بصفة محتشمة في مادة المنافسة والبورصة[1].

ففي مجال المنافسة، فتكريس حق الاستعانة بمدافع معترف به في مرحلة التحقيق وذلك عندما يعين رئيس مجلس المنافسة المقرر ليقوم بالتحقيق في القضية، يقوم هذا الأخير بالاستماع إلى أشخاص لجمع الأدلة، فإنّ هؤلاء الأشخاص يمكنهم في هذه المرحلة الاستعانة بمستشار[2]، ويحق للأشخاص المعنية في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة في المرحلة القمعية الاستعانة بمحامٍ أو أي شخص يختارونه[3].

في مجال البورصة فإنّ حق الاستعانة بمدافع معترف به لكلّ شخص تستدعيه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها، ففي هذه الحالة يمكن لأي شخص يتم استدعاؤه أن يستعين بمستشارين من اختياره[4]. ثمّ في مرحلة توقيع العقوبة، لا تصدر الغرفة التأديبية لهذه اللجنة أية عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يدع قانونا للاستماع إليه[5]. أمّا غير ذلك من الهيئات فلا نجد أي إشارة إلى هذه الضمانة.

ثانيا - شفاهية وعلانية المرحلة:

لضمان احترام حقوق الشخص المتابع يجب تكريس الطابع الشفهي للإجراء العقابي (1) وكذا الطابع العلني (2).

---

1 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 107.

2 - انظر المادة 2/52 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

3 - انظر المادة 30 من الأمر رقم 03-03، المرجع نفسه.

4 - انظر المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدّل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

5 - انظر المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع نفسه.

1 – الإجراء العادي [illegible] الطابع الكتابي والشفهي:

المبدأ في القانون الإداري هو الطابع الكتابي للإجراء، عكس القانون الجنائي الذي يفضل الشفاهية.

تلعب الشفهية في المادة الجزائية دورا كبيرا، فالدّفاع بهذه الطريقة يسمح بحماية الشخص المتابع فهي تسمح بإقناع الهيئة المختصة.

يظهر الدفاع أمام الهيئات الإدارية المستقلة غالبا في شكل تحرير مذكرات تبعث إلى الهيئة المتداولة المختصة. غير أنّ الدفاع الشفهي ليس وجوبيًا إلا إذا نصّ القانون على ذلك[1]، وقد يكون تأطير هذه الهيئات لقطاعات جدّ تقنية هو السبب لتكريس المشرّع الطابع الكتابي في تقديم وسائل الدفاع. فمن أجل شرح وإظهار الحقيقة في هذه المجالات الاقتصادية لا يمكن للوسيلة الشفهية أن تستجيب مع طبيعة هذه القطاعات، فتقديم الملاحظات أمام لجنة ضبط البريد والمواصلات يكون بالكتابة[2]، والطريقة نفسها يكرّسها الأمر المتعلق بالمنافسة. إذ يمكن للأطراف المعنية إبداء الملاحظات المكتوبة قبل خمسة عشر يوما من تاريخ الجلسة[3].

لكن هذا الأمر لا يحول دون وجود الطابع الشفهي أي مثول الأشخاص المتابعين أمام جهة الحكم وتكريس طابع المواجهة. فالمدخلات في جلسات مجلس المنافسة تكون شفهية[4]، ونفس الأمر يتم أمام لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي لا تتخذ أي عقوبة ما لم تسمع للممثل المؤهل للمتهم، أو ما لم يدع قانونا للاستماع إليه[5].

---

1 - GERBAUD-MORALES A., « Les droits de la défense devant les A.A.I dans l'exercice de leur pouvoir de sanction, Mémoire de D.E.A, droit public interne université Paris II, Septembre 2002, p. 18.

2 - انظر المادة 1/37 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، مرجع سابق.

3 - انظر المادة 55 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

4 - انظر المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدّد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، مرجع سابق.

5 - انظر المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدّل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

نشير أخيرا إلى أنّ قانون الإجراءات الجزائية يكرّس ضمانة أخرى، حيث قبل قفل باب المرافعة تعود الكلمة الأخيرة للمتهم ومحاميه. إنّ هذه الضمانة محترمة إلى حدّ ما أمام مجلس المنافسة، فنظام التدخلات الشفوية أثناء الجلسة محدّد بالترتيب الآتي، المقرّر ثمّ ممثل الوزير المكلف بالتجارة ثمّ الأطراف المعنية.

2 – علانية الجلسات :

تعني علانية الجلسات السماح لكلّ شخ f بالحقّ في حضور الجلسات والسماح بنشر ما يدور فيها، وهي من الضمانات الأساسية التي أوجدها المشرّع لتمكين كلّ من الخصوم والرأي العام من مراقبة عمل القاضي، وقد عبر "ميرابو" خطيب الثورة الفرنسية عن هذه الضمانة فقال « ***أتوني DžmG شئتم Džm الTŝ YlT متحيزا اDžl أو مرتشيا أو عدوا لي ما دام لا يستطيع شيئا إلا أمام الجمهور*** »[1].

علانية جلسات الحكم مبدأ مكرّس في المادة 114 من دستور 1996، وكذا في قانون الإجراءات الجزائية في المادة 285، وباستثناء الحالات التي تمثل فيها العلانية خطرا على النظام العام والآداب، فإنّ المناقشات وإصدار الحكم تكون علنيا، في حين أمام الهيئات الإدارية المستقلة فإنّ الجلسات تأخذ الطابع السرّي أمام الأحكام (القرارات) التي تصدرها هذه الهيئات فأحيانا يمكن نشرها.

في الأمر رقم 95-06 كانت الجلسات علانية، غير أنّه في الأمر رقم 03-03 فقد تحول المشرّع الجزائري عن هذا الاتجاه فأصبحت الجلسات تجري في السرية.

أما فيما يخ f نشر القرارات فإنّ هذا الإجراء يعرفه كلّ من مجلس المنافسة، وكذا لجنة ضبط الكهرباء والغاز[2].

---

1 - ذكره بوبشير محند أمقران: النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، f 92 و93.

2 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، f 103.

الفرع الثالث
الضمانات القضائية في مواجهة سلطة العقاب

القانون الاقتصادي قانون اتفاقي ومرن موجه فقط، وفعّالية تدخل أدواته لا يمكن أن تقضي الرقابة، ولا سيّما الرقابة القضائية.

أثير النقاش حول خضوعها للرقابة القضائية لأوّل مرّة في فرنسا بشأن قضية Retail، حيث أقرّ مجلس الدولة الفرنسي رقابة القاضي الإداري على أعمال ووسيط الجمهورية[1].

فالهيئات الإدارية المستقلة تخضع للرقابة القضائية، وذلك لتفادي تعسّفها في قراراتها.

تتصف الرقابة على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة بغياب هيئة قضائية مختصة، تراقب كلّ الهيئات وتعمل على توحيد الاجتهاد القضائي في مجال الضبط الاقتصادي. وتمثل هذه الرقابة القضائية المجال الخصب لإعمال مبدأ الازدواجية القضائية، فالأصل أن يعود الاختصاص للقضاء الإداري (أوّلاً)، ومن جهة أخرى نكون أمام مجال اقتصادي ومالي، وهو المجال المخصص للعلاقات الخاصّة التجارية التي يراقبها القاضي العادي (ثانيًا).

أولاً - رقابة القاضي الإداري على سلطة العقاب:

إنّ معيار المادة الاقتصادية لا يمكن أن يمثل معيارًا وحيدًا لتوزيع الاختصاص بين القاضي الإداري والقاضي العادي، فإذا لم يكن القاضي الإداري هو المختص تقليديا للنظر في المنازعات الاقتصادية، إلا أنه قد توكل إليه مهمة رقابة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي.

خوّل المشرّع الجزائري القضاء الإداري، وبالخصوص مجلس الدولة حقّ النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، فتنص المادة 17

---

1 - LEGATT P., « Le médiateur est-il une A.A.I », in COLLIARD, C.A. et TIMSIT G. (s/dir), Les A.A.I, op. cit., p. 135 et s.

من القانون رقم 2000-03، المتعلق بالاتصالات على ما يلي: « ***يجوز الطعن في قرارات سلطة الضبط أمام مجلس الدولة...*** »، كما تنص المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على ما يلي: « ***... تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة*** ». وفي مجال الطاقة فإنّ المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات تنص على ما يلي: « ***يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة*** ».

كذلك قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي في مجال البورصة تكون قابلة للطّعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة[1].

غير أنّ رقابة القضاء الإداري على سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تظهر بعض الاستثناءات على القواعد العامة، وهي التّظلم الإداري المسبق ومواعيد الطعن.

فبالنّسبة للتّظلم الإداري، يمكن أن تضع القوانين الخاصة استثناء على القاعدة العامة، فقد تجعل التظلم وجوبا أمام المجالس القضائية (المحاكم الإدارية) بعدما كان ملغى، ومن جهة أخرى تلغيه أمام مجلس الدولة بعدما كان وجوبيا.

غير أنّ الحلّ أمام الهيئات الإدارية المستقلة يظهر أنّه لم يتبع هذا المنطق، فالنّصوص المنظمة لهذه الهيئات لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، فهل التّظلم الإداري وجوبي أم لا؟

بالنّسبة للطعن الرئاسي، لا يمكن تصوّره أمام هذه الهيئات، فحسب تسميتها هي هيئات إدارية مستقلة لا تتبع لا للوصاية الإدارية ولا للسلطة الرئاسية، وبالتالي لا توجد سلطة أعلى منها تأتمر بأوامرها.

---

1 - انظر المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدّل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

أما بالنّسبة للطّعن الولائي، فيفترض أنّ النّصو f التي تنظم الطعون ضدّ هذه الهيئات لم تن f على أيّ استثناء، وأنّ الطّعن ضدّ قراراتها العقابية يقدّم أمام مجلس الدولة، ففي هذه الحالة يجب الرّجوع إلى قانون الإجراءات المدنية، إذ لا استثناء إلاّ بن f .

غير أنّ اتّجاه مجلس الدولة كان غير ذلك، ففي قضية البنك الجزائري الدولي ضدّ محافظ البنك الجزائري بشأن طعن مقدم ضد قرار اللّجنة المصرفية القاضي بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري الدّولي، حيث قضى المجلس بما يلي:

« زاذا الطعǅ يدǕǘ في إطار المادǇ 146 مǅ القانوǅ رقم 90-10 المؤرǷ في 14 أفريǘ 1990، المتعلƼ بالنقد والقرf ، وأǅّ زاذǇ المادǇ تقرŁ عهǄا زاو مقرǅ في قانوǅ الإجراǒاŁ المدنية والإجاǘ، حيƮ Ǆ تن ţ علǏ طعǅ مسبƼ، وإنّما تشترط فقط أǅّ يرفǕ زاذا الطعǅ في أجǘ 60 يومًا » [1].

وحسب قضاء مجلس الدولة يفهم أنّه كلما وضع المشروع استثناءً على مواعيد الطّعن فإنّ شرط التّظلم الإداري المسبق لا يمكن تطبيقه، وفي الحالة العكسية أين تقدم الطّعن وفقا للمواعيد المنصو f عليها في قانون الإجراءات المدنية، فإنّ التظلّم يكون وجوبيا، وبالتالي فالطّعن ضد قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقدم بعد تقديم التّظلم، فالمشرّع لم يضع استثناءً على مواعيد الطعن.

أمّا بالنّسبة لمواعيد الطّعن فإنّها تختلف من هيئة إدارية مستقلة إلى أخرى ولا تتوافق مع القاعدة الأصلية المنصو f عليها في قانون الإجراءات المدنية[2].

ففي المجال المصرفي فإنّ الأمر المتعلّق بالنّقد والقرض يشير إلى أنّ الطّعون المقدّمة ضدّ قرارات اللجنة المصرفية عندما تمارس السلطة العقابية، أي تلك المتعلّقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي والعقوبات التأديبية يجب أن يقدّم في أجل ستّين

---

1 - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار مؤرǷ في 1 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضدّ محافظ البنك الجزائري ومن معه، مجلّة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، f f 64-67.

2 - انظر المادة 280 من الأمر رقم 66-154، المؤرǷ في 08 جوان 1966، معدّل ومتمّم، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرّسمية، العدد 47، صادرة في 1966.

يومًا ابتداءً من تاريخ التّبليغ، وإلاّ سيرفض الطّعن شكلا، لأولّ وهلة يظهر أنّ المادة 107 من الأمر 03-11 لم تضع استثناءً على قاعدة تقديم الطّعن في أجل شهرين من تاريخ التبليغ، فيقال أنّ مدّة الستّين يوما تعادل الشّهرين، غير أنّ الأجلين - في الحقيقة- مختلفان، فمهلة الشهرين قد تزيد عن الستين يوما إذا كشهري ديسمبر وجانفي أو جويلية وأوت، ويمكن أن تنقص في حالة ما إذا كنّا أمام شهري فيفري ذي الثمانية والعشرين يوما مع شهر مارس.

إنّ الانتقال من الحساب بالأشهر الذي تبنّاه قانون الإجراءات المدنية إلى معيار الحساب بالأيام في مجال النقد والقرض يبيّن الطابع الاستثنائي لمواعيد الطّعن ضد قرارات اللّجنة المصرفية.

أمّا في مجال البورصة، وكذا في مجال الاتّصالات، فإنّ قرارات الغرفة التأديبية بالنّسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة وقرارات مجلس سلطة ضبط البريد والاتّصالات، تكون قابلة للطّعن أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ التّبليغ.

في المجال المنجمي، فإنّ قرارات مجلس إدارة كلّ من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية تكون قابلة للطّعن أمام مجلس الدّولة في أجل ثلاثين يوما، ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار[1].

وفي مجال اختصاص لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فإنّ المشرع نص على أنّ قرارات لجنة الضّبط يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة[2]، دون أن يشير إلى آجال تقديم الإجراءات المدنية، أي مدّة الشّهرين المنصوص عليها في المادة 230 أعلاه.

1 - انظر المادة 48 من القانون رقم01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمّن قانون المناجم، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 149 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوّات، مرجع سابق.

أخيرا إنّ دراسة مواعيد الطّعن ضدّ القرارات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة تظهر الطّابع الفوضوي لهذه الآجال، فالمشرّع أحيانا يعتمد نظام الحساب بالأيام، وأحيانا بالأشهر، فيكون ستين يوما أو ثلاثين، أو يسكت. وبالنتيجة يكون تعدّد الآجال، وهذا التّعدد لا يوجد له أيّ تبرير.

لذا يجب توحيد الإجراءات والآجال في جميع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي أو إحالتها بكاملها إلى الأصل وهو قانون الإجراءات المدنية، إلاّ أنّ هذا الأخير يجب تعديل بعض أحكامه وخاصة ما يتعلّق منها بالاختصاص والإجراءات والآجال في إطار السلطات الإدارية المستقلّة.

ثانيا - رقابة القاضي العادي على سلطة العقاب:

من الطبيعي أن ينظر في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة القاضي الإداري بالنظر إلى المعيار العضوي، لكن المشرّع قبل بصفة استثنائية أن ينظر القضاء العادي في الطعون ضد العقوبات التي تصدرها الهيئات الإدارية المستقلة، وذلك كان بشأن العقوبات التي يوقعها مجلس المنافسة[1]، فإذا كان المشرّع الفرنسي هو السباق إلى تكريس هذا الاستثناء، وقبل المجلس الدستوري الفرنسي[2] هذا النقل في الاختصاص من القاضي الإداري إلى القاضي العادي مستندا على مبدأ السير الحسن لجهاز العدالة، ومستبعدا بالمقابل المبدأ القاضي بالفصل بين الهيئات الإدارية والقضاء العادي، إلا أنّ هذا النقل يصعب قبوله في النظام القانوني الجزائري[3]. إذ تطرح تساؤلات فيما يخصّ دستوريته، فكون أنّ اختصاص القاضي الإداري، أي مجلس الدولة في هذه الحالة محدّد بالقانون العضوي رقم 98-01، حيث تنصّ المادّة 09 منه على ما يلي: « ***يختص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية***

---

1 - تنص المادة 63 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة على ما يلي:
« ***تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يختص في المواد التجارية...*** »، مرجع سابق.

2 - C. Const. N° 86 – 224 DC du 23 Janvier 1987, in FAVOREU L. et PHILIP L., Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 9ème édition, Dalloz, Paris, 1999, p. 701 – 702.

3 - للتوضيح أكثر في هذه النقطة انظر:

- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 118 - 124.

أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات الوطنية المهنية »[1].

لكن في حالة الطعون المقدّمة ضدّ قرارات مجلس المنافسة، أي أين يكون الاختصاص للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، وهذا الاختصاص تمّ تحديده بقانون عادي (أمر تمّت المصادقة عليه بقانون)، فيظهر أنّ المشرّع قد تجاهل مبدأ تدرّج القواعد القانونية الذي يبيّن موقع القواعد القانونية. ففي أعلى الهرم نجد الدستور ثمّ يأتي القانون العضو، وبعده القانون العادي. وقد أقرّ المجلس الدستوري مبدأ تدرّج القواعد القانونية[2].

إذن إنّ تقرير هذا الاستثناء على اختصاص مجلس الدولة لا يمكن أن يتمّ إلا بقانون عضوي، وذلك احترامًا لمبدأ تدرّج القواعد القانونية، إذ لا يمكن لقانون عادي أن يعدّل قانونًا عضويًا، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخّل في مجال القانون العضوي. وتوزيع الاختصاص بين التشريع العضوي والتشريع العادي يسير في الاتجاهين، لكن بنتائج مختلفة. فلا يمكن للقانون العادي أن يتضمّن أحكامًا ذات طبيعة عضوية دون أن تكون مخالفة للدستور، غير أنّ القانون العضوي يمكن أن يتضمّن أحكامًا ذات طبيعة تشريعية، فمثل هذا القانون العادي (الأمر المتعلّق بالمنافسة) يمكن أن يمسّه عيب عدم الدستورية.

إنّ تبنّي حلول مثل تلك التي كرّسها المشرّع الفرنسي بتخويله محكمة استئناف باريس المختصّة في القضايا التجارية النظر في قرارات مجلس المنافسة لا يمكن أن تتمّ في التشريع الجزائري بصفة عملية، دون أن تحدث مشاكل قانونية صعبة[3].

---

1 - القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في سنة 1998.

2 - انظر رأي رقم 10/ر ن د/م د/2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة سنة 2000.

3 - ZOUAIMIA R., « Les fonctions répressive des A.A.I.… », op. cit., p. 20.



الخاتمة:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية العمود الفقري للضّبط الاقتصادي، بل أكثر من ذلك فهي محرّك السوق الاقتصادية والمالية، نظرا لاتساع مجال عملها ونطاق تدخلها وكلّ واحدة في اختصاصها المخوّل لها.

إلا أنّ كثرة الهيئات الإدارية المستقلة في مجالات النشاط الاقتصادي والمالي وتزويدها بسلطات كثيرة يؤدي إلى خلق قواعد جديدة ومتخصصة، وتختلف هذه القواعد من هيئة لأخرى، وأحيانا نجد أنّ المعايير الأساسية لتكييفها كهيئات إدارية مستقلة والضمانات الأساسية ليست مهمة أمام كلّ الهيئات، قد يكون هذا النق f في تكريس المعايير والضمانات القانونية متعمدًا، ويمارس تحت غطاء المرونة والسرعة لضمان فعالية الضبط الاقتصادي، وكما يمكن تكييف ذلك بمثابة تقليد انتقائي (Un mimétisme sélectif) أي المشرع في هذه الحالة عندما يأخذ ذلك من المشرع الغربي ينتفي كلّ ما يتعلّق بالضمانات الأساسية لحقوق الدفاع، كما يقلّ f من استقلالية هذه الهيئات، وذلك بتردد انسحاب السلطة التنفيذية من سلطة اتخاذ القرارات في المجال الاقتصادي والمالي، لكن هذه الظاهرة تمسّ بحقوق المتابعين أمام هذه الهيئات. وتؤسس حالة اللااستقرار القانوني « Insécurité juridique »، إنّها فوضى الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي[1].

دور رجل القانون أمام فوضى الهيئات الإدارية المستقلة هو إعادة النظام لهذه الهيئات، بفضل مجهود يتمثّل في هيكلة المعطيات التي ولّدها تطور النظام القانوني، ويكون ذلك بخلق قانون جديد ومستقل، وهو قانون الضبط الاقتصادي. في هذه الوحدة الجديدة من القانون يمكن إيجاد تقنين للهيئات الإدارية المستقلة، ونظام التقنين يجعل القانون أكثر سهولة. وتوجد عدّة حلول لعملية التقنين[2].

---

1 - HANNOUN Ch., « Comment interpréter le désordre des autorités administratives indépendantes ?, in DECOOPMAN N., (S/dir), Le désordre des A.A.I : L'exemple du secteur économique et financier, op. cit., p. 09 et s.

2 - ISRAEL J.J., Les A.A.I dans le domaine économique et financier », www. gip-recherche-justice.fr

النصو f الحالية خاصيتها أنها متفرقة بحسب الهيئة المعنية، فعملية مزج بسيطة للقواعد الموجودة تكون كافية للتقنين، لكن بشرط أن يكون هناك تناسق لإيجاد قواعد مشتركة بين هذه القوانين المؤطرة لهذه الهيئات.

من جهة أخرى فإنّ هذا التقنين يمكن أن يكون تقنينا حقيقيا للضبط الاقتصادي إذا كانت من بين أحكامه مجموعة أولى من المواد تعرف مهمة الضبط وتحدد المبادئ الأساسية التي يجب على كلّ هيئة إدارية مستقلة تؤسس مستقبلا أن تسير عليها وبعدها تأتي الأحكام المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، ثمّ الأحكام المتعلقة بالإجراءات.

إنّ التقنين إذا تمّ يمكّن من الاقتصاد في البحث عن القواعد القانونية الخاصّة بالهيئات الإدارية المستقلة، ويمكّن كذلك من الإجابة عن بعض التساؤلات، كتلك المتعلقة بمدة دستورية السلطات المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة أو بالتكييف القانوني لهذه الأخيرة، التعاون بين هذه الهيئات لتفادي وقوع تنازع في الاختصا f ، الجمع بين العقوبات والتقادم، أي تأطير السلطات الإدارية المستقلة.

إنّ تقنين الهيئات الإدارية المستقلة سوف يسمح أيضًا بتنسيق القواعد الخاصة بتوزيع الاختصا f القضائي للنظر في أعمال هذه الهيئات سواء القضاء العادي أو الإداري، أمام تنوع هذا الاختصا f يجد المتقاضي نفسه محتارًا إلى أية جهة قضائية يتجه، فيمكن مثلا وضع مبدأ عام وهو اختصا f القضاء الإداري، وكاستثناء اختصا f القضاء العادي، عندما يتعلق الأمر بالسلطة القمعية، وفي الوقت نفسه يسمح هذا التقنين بتوحيد القواعد المتعلقة بكيفيات تقديم الطعون وسلطات القاضي عند النظر في الدعوى.

أخيرا، وفي هذه النقطة، فإنّ هذا التقنين يجب أن يكون الهدف منه تقوية الشفافية في الإجراءات وتوفير الضمانات للأعوان الاقتصاديين، وقد تكون هذه التقوية ممكنة عن طريق تكريس الطابع القضائي للإجراءات أمام هذه الهيئات La juridictionnalisation des procédures.

كما نلاحظ كذلك نوعا من التقاعس في ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لمهامها، على سبيل المثال مرور وقت طويل جدا بين صدور النf أو اللائحة، المطبقة أو انعدامها كلية إلى يومنا هذا.

علما أن إرادة الدولة في تكريس هذه الإصلاحات وإنشاء هذه الهيئات الإدارية المستقلة بهدف الضبط الاقتصادي والنهوض بالاقتصاد الوطني بصفة عامة، هذا سيؤدي حتما إلى زيادة تدخلات السلطات الإدارية المستقلة في مجال اختصاصها، وبروز دورها الفعلي والحقيقي، نتيجة زيادة عدد المتدخلين فيها. ورفع حجم المعاملات الجارية على مستواها.

أما إذا كانت إرادة الدولة ذات طابع تزييني، أو خيالي، موجّه للخارج من أجل إعطاء صورة للرأي العام العالمي، فهذا سيؤدي إلى إبقاء السلطات الإدارية المستقلة مجرّد بناءات تشييدية تتحمّل الدولة تكاليف وأعباء سيرها.

وبالتّالي على المشرع أن يضع قواعد مشتركة في مجال الإجراءات الضبطية على الأقل وليس توحيد النظام المطبق على الهيئات الإدارية المستقلة. ونتطرق إلى هذه المسألة خاصّة عندما يتعلق الأمر بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بتوحيد الضمانات الأساسية وتعميمها والتي تشكل مبادئ دولة القانون.

المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا – باللغة العربية:

1 – الكتب

1. **بوبشير محند أمقران:** النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
2. **حنفي عبد الله:** السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
3. **محمد سامي الشواء،** القانون الإداري الجزائي- ظاهرة الحدّ من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

2 - المذكرات والرسائل الجامعية:

1 - **تواتي نصيرة:** المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

2 - **عيساوي عز الدين:** السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

3 - المقالات:

1 - **زوايمية رشيد:** "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجهة جديدة لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 2 لسنة 2002.

2 - **كتو محمد الشريف:** "حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة"، مجلة إدارة، عدد 23، لسنة 2002.

3 - **لباد ناصر:** "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 1 لسنة 2001.

4 - النصوص القانونية:

أ – **الدستور:** دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة سنة 1996.

ب - النصوص التشريعية:

1. أمر رقم 66-154، مؤرخ في 08 جويلية 1966، معدّل ومتمّم، يتضمّن قانون الإجراءات المدنيّة، الجريدة الرسمية، عدد 47، الصادرة في سنة 1966.
2. أمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 جويلية 1966، معدّل ومتمّم، يتضمّن قانون الإجراءات الجزائيّة، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة في سنة 1966.
3. أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جويلية 1966، معدّل ومتمّم، يتضمّن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 49، الصادرة في سنة 1966.
4. قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 جويلية لسنة 1989، يتعلّق بالأسعار، الجريدة الرسمية، عدد 29، الصادرة في 19 جويلية 1989.
5. قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلّق بالنّقد والقرض، الجريدة الرسمية، عدد 16، صادرة سنة 1990. بعد ثلاث تعديلات (1993 – 1996- 2001)، تمّ إلغائه واستبداله بالأمر رقم 03 – 11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلّق بالنّقد والقرض، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة سنة 2003، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-15، المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، ج.ر.، عدد 64، الصادرة سنة 2003).
6. قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 14، لسنة 1990.
7. مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 23 ماي 1993؛ معدل ومتمم بالأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، جريدة رسمية، عدد 03، صادرة في 14 جانفي 1996 وقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 جانفي 2003 جريدة رسمية، عدد 11، صادرة في 19 فيفري 2003 (تصحيح في جريدة رسمية، عدد 32، صادرة في 07 ماي 2003).
8. أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلّق بالمنافسة، ج.ر. عدد 09، صادرة سنة 1995. ملغى بأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 09، صادرة سنة 2003، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-12، المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، ج.ر. عدد 64، الصادرة سنة 2003).

9. قانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998.
10. قانون قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة سنة 2000.
11. قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر. عدد 35، صادرة في سنة 2001.
12. قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر. عدد 08، صادرة في سنة 2002.
13. قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر. عدد 86، صادرة سنة 2002.
14. قانون رقم 04-15، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدّل ويتمم الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 71، صادرة سنة 2004.
15. قانون رقم 05–12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005.انظر الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة في 04 أفريل 1990، ص 459.

ب – النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990 يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 28، الصادرة في 11 جويلية 1990.
2. مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادرة في 26 جويلية 1992.

3. مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدّد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 05، الصادرة في 21 جانفي 1996.
4. مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمّن القانون الأساسي النموذجي لعمّال المؤسّسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة سنة 1985.
5. مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 41، صادرة في 26 جوان 1994.
6. مرسوم تنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 18، صادرة في 20 مارس 1996.
7. مرسوم تنفيذي رقم 98-170، مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 24 ماي 1998.
8. مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، جريدة رسمية، عدد 20، صادرة في 4 أفريل 2004.
9. مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 1 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، جريدة رسمية، عدد 20، صادرة في 4 أفريل 2004.
10. مرسوم تنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الجريدة الرسمية، عدد 66، الصادرة في 20 أكتوبر سنة 2004.
11. نظام رقم 90-02 مؤرخ في 08 سبتمبر 1990 يحدد شروط فتح وسير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنويين، الجريدة الرسمية، العدد 45، الصادرة في 24 أكتوبر 1990.
12. نظام رقم 95-08 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلّق بسوق الصرف، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 21 يناير 1996.

13. نظام رقم 96-06 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يحدد كيفيات تأسيس شركات الاعتماد الإيجاري وشروط اعتمادها، الجريدة الرسمية، العدد 66، الصادرة في 03 نوفمبر 1996.

14. نظام اللجنة رقم 96-03، مؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، جريدة رسمية، عدد 36، صادرة في 01 جوان 1997.

15. نظام اللجنة رقم 97-02، مؤرخ 18 نوفمبر 1997، يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين لقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، جريدة رسمية، عدد 87، صادرة في 29 ديسمبر 1997.

16. نظام رقم 04-01، مؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 2004.

17. قرار وزير المالية، مؤرخ في 2 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-170، المؤرخ في 20 ماي 1998، والمتعلق بالأتاوى التي تحصّلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، جريدة رسمية، عدد 70، صادرة في 20 سبتمبر 1998.

18. قرار رقم 019-2001، يتضمن تنظيم المصالح التقنية والإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، غير منشور.

19. تعليمة رقم 98-01، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أفريل 1998، تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.

20. تعليمة رقم 99-03، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 16 جوان 1999، تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.

21. تعليمة رقم 2000-01، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 11 مارس 2000، تتضمن قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة.

5 - الاجتهادات القضائية:

أ - قرارات المجلس الدستوري:

1. رأي رقم 1ر.ق- م د 1989، المؤرخ في 28 أوت 1989، المتعلّق بدستورية القانون المتضمّن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1، 1997.
2. رأي رقم 10/ ر ن د/م د/ 2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة سنة 2000.

ب – قرارات مجلس الدولة:

1. مجلس الدولة قرار رقم 13 صادر في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، عدد 01 لسنة 1999.
2. قرار مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضدّ محافظ البنك الجزائري ومن معه، مجلّة مجلس الدولة، عدد 03، 2003.

ثانيا – اللغة الفرنسية:

A – OUVRAGES :

1. **COLLIARD C-A et TIMSIT G.,** s/dir, Les A.A.I, PUF, Paris, 1988.
2. **DECOOPMAN N.,** Le désordre des autorités administratives indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002.
3. **DEGOFFE M.,** Le droit de la sanction non pénale, Economica, Paris, 2000.
4. **DELMAS-MARTY M. et TEITGEN-COLLY C.,** Punir Sans juger ? de la répression administrative au droit administratif pénale, Economica, Paris, 1992.
5. **GENTOT M.,** les A.A.I, Montchrestien, Paris, 1991.
6. **GUEDON M.J,** Les A.A.I, LGDJ, Paris, 1991.
7. **MODERNE F.,** Sanctions administratives et justice constitutionnelle contribution a l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines constitutionnelles, Economica, Paris, 1993.
8. **SERVOIN F.,** Droit administratif de l'économie, PUG, Grenoble, 2001.
9. **THOMASSET-Pierre Sylvie,** L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003.
10. **ZOUAIMIA R.,** Les autorités administratives indépendantes et la régulation Economique en Algérie, Houma, Alger, 2005.

B – MEMOIRES :

- **GERBAUD M.,** Les droits de la défense devant les A.A.I dans l'exercice de leur pouvoir de sanction, mémoire de D.E.A, droit public interne, université Paris II, Septembre 2002.

C – ARTICLES :

1. **A.J.-P.,** « La commission de régulation de l'énergie est dotée de la personnalité morale mais ne bénéficie pas d'une taxe affectée », Actualité juridique droit administratif, N° 9, 2005.
2. **BAZEX M. et BLAZY S.,** « Autorités de régulation : Les Autorités de régulation ne doivent pas créer des situations contraire au droit de la consommation », fascicule N° 75, Janvier 2004.
3. **BENNADJI Ch.,** « La notion d'activités réglementées », Revue Idara, N° 02, 2000.
4. **BERGEL J. L.,** « Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative » (Essai de synthèse), Revue de droit prospectif, presses universitaires d'AIX Marseille, N° spécial, 2001.
5. **BRCONNIER Stéphane,** « La régulation des services publics », R.F.D.A, N° 1, 2001.
6. **BUISSON J.,** « Sur le recouvrement des sanctions pécuniaires infligées par une A.A.I », R.F.D.A, N° 4, 1991.

7. **CHAMPUD C.,** L'idée d'une magistrature économique, bilan de deux décennies, justice, N° 1, 1995, in SERVOIN F., Droit administratif de l'économie, PUG, Grenoble, 2000.
8. **CHEROT J. Y.,** « Le premier ministre exerce le pouvoir réglementaire, Revue de droit prospectif, presses universitaires d'AIX-Marseille, N° spécial, 2001.
9. **CHEVALLIER (J),** « Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », JCP, semaine juridique, 1986, I 3254.
10. **CONTAMINE-RAYNAUD Monique,** « La commission bancaire. Autorité et juridiction », Mélanges Perrot, Dalloz, Paris, 1996.
11. **Conseil d'Etat** (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes, E.D.C.E, N° 52, 2001.
12. **COLLET Martin,** Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 2003.
13. **DAURY-FAUVEAU M.,** « Le partage enchevêtré des compétences de la régulation », in DECOOPMAN N., (S/dir), le désordre des A.A.I…, PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002.
14. **DECOOPMAN N.,** « Peut-on clarifier le désordre », in DECOOPMAN, (S/dir), le désordre des A.A.I…, PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002.
15. **DELMAS–MARTY M.,** « La mondialisation du droit : Chances et risques », D.H, 1999.
16. **DELVOVE P.,** Le droit administratif, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1998.
17. **DIARRA A.,** « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique Noire-cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », 2000, www.Afrilex/.
18. **DIB SAID,** « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », Revue banque et droit, N° 80, Novembre-Décembre, 2001.
19. **FRISON-ROCHE M.A.,** « Le droit de la régulation », D, 2001, doc.
20. **GENEVOIS S.,** « Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations du bourse », R.F.D.A, N° 05, Juillet - Août, 1989.
21. **GOBET R.,** « La participation des A.A.I au règlement des litiges juridictionels de droit commun : L'exemple des autorités de marchés », R.F.D.A, N° 5, 2002.
22. **GUEDON M.J.,** « L'hétérogénéité des donnés organiques », in DECOOPMAN N., (S./dir), Le désordre des autorité Administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002.
23. **GUERLIN G.,** « Regard su le dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes » in DECOOPMAN N., (S/dir), le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002.

24. **HANNOUN Ch.,** « Comment interpréter le désordre des autorités administratives indépendantes ?, in DECOOPMAN N., (S/dir), le désordre des A.A.I : L'exemple du secteur économique et financier, PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002.
25. **ISRAEL J.J.,** Les A.A.I dans le domaine économique et financier », www. gip-recherche-justice.fr
26. **KHELLOUFI Rachid,** « Les institutions de régulation », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, (RASJEP), Vol 41, N° 2, 2003.
27. **LANGROD G.,** « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », RISA, 1973.
28. **Le BRUN J.,** « Les autorités administratives indépendantes: le cas de la commission bancaire et financière belge », Revue internationale de droit économique (RIDE), N° 2, 1997.
29. **LEFEBVRE K.,** « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in DECOOPMAN N., (S/dir), le désordre des A.A.I l'exemple du secteur économique et financier, PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002
30. **LEVASSEUR G.,** « Le problème de la dépénalisation », APC, N° 6, 1983.
31. **LINOTTE D. et SIMONIN G.,** « L'autorité des marchées financiers, prototype de la réforme de l'Etat ? », Actualité Juridique Droit Administratif (A.J.D.A), N° 3, 2004.
32. **LONGOBARDI N.,** « Autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l'administration publique », R.F.D.A, N° 1, 1995 et N° 2, 1995.
33. **MODERNE F.,** « Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelle au Portugal », in Bon. P et autres, La justice constitutionnelle au Portugal, Economica, Paris, 1989.
34. **MODERNE F.,** « Sanctions administratives : Eléments d'analyse comparative », R.F.D.A., N° 3, 2002.
35. **MODERNE F.,** « Etude comparé », in COLLIARD C.A. et TIMSIT G., (s/dir), Les A.A.I, PUF, Paris, 1988.
36. **MODERNE F.,** « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé », In Mél, PISIER Evelyne, « Vous avez dit indépendants ? Réflexions sur les A.A.I », Revue pouvoirs, N° 46, 1988.
37. **PRETOT X.,** « Les pouvoirs de sanction des A.A.I répond il au exigences de la C.E.D.H ?, R.D.P, N° 06, 2002.
38. **RENAUD S.,** « Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central », Revue de droit prospectif, presses universitaires d'AIX-Marseille, N° spécial, 2001.
39. **SABOURIN P.,** « Les A.A.I : une catégorie nouvelle », AJDA, 1983.
40. **SALAMON R.,** « Le pouvoir de sanction des A.A.I en matière économique et financière et les garanties fondamentales », RDBF, N° 01, 2001.
41. **STIRN B.,** « Les autorités administratives indépendantes », www.Lexinter.net/

42. **STIRN B.,** « Ordres de juridictions et nouveaux modes de régulation », A.J.D.A, N° 9, 1990.
43. **TAIB E.,** « Chronique de l'organisation administratives 1992 », Revue Idara, Vol 3, N°1, 1993.
44. **TEITGEN-COLLY C.,** « Les instances de régulation et la constitution », Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1990.
45. **TEITGEN-COLLY C.,** « Les autorités administratives indépendantes : Histoire d'une institution » in : COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, (s/dir), les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris,
46. **TRAORE S.** « Les autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale : vers une réintégration institutionnelle de la catégorie juridique ? », J.C.P, administratif, fascicule 75, N° 8-9, Aôut-Septembre 2004.
47. **ZOUAIMIA R.,** « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Revue Idara, N° 21, 2001.
48. **ZOUAIMIA R.,** « Le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », Janvier 2005, à paraître in : R.A.S.J.E.P.
49. **ZOUAIMIA Rachid,** « Le statut juridique de la commission bancaire en droit Algérien », à paraître in revue du conseil d'Etat.
50. **ZOUAIMIA Rachid,** « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, N° 26, Vol 13, 2003.
51. **ZOUAIMIA Rachid,** « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Janvier 2004, à paraître in : Revue Idara.



الملحق الأول

قرار مجلس المنافسة/ ضد الشركة الوطنية للتبغ والكبريت

الملحق الثاني

قرار مجلس المنافسة / [illegible] المؤسسة الوطنية للصناعات الالكترونية (وحدة سيدي بلعباس)

السلطات الإدارية المستقلة

الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية

إنّ العولمة يمكن اعتبارها بمثابة نزع الحواجز أو الحدود الاقتصادية بين الدول وذلك عبر العالم، وذلك بهدف ضمان حرية سير كلّ عوامل الإنتاج.

وهذه الظاهرة لم تكن بعامل الصدفة وخاصّة في بلدان العالم الثالث كالجزائر، وذلك بتقليد القانون الليبرالي الغربي. وبالضّبط نلاحظ تغيرات دستورية وبانسحاب الدولة في المجال الاقتصادي. وباستقبال التنظيم القانوني الليبرالي وذلك باستيراد أحدث التكنولوجيات القانونية "المفتاح في اليد". وكما يصرح على ذلك أحد الكتاب قائلا: « يمكن تحديد شكل الثقافة والاقتصاد للأمم الأخرى. وذلك باستيراد النظام القانوني الذي سيؤثر على التنظيم الاجتماعي كلّه، وبدون احتلال الأراضي أو استثمار رؤوس أموال في التطوير الاقتصادي والاجتماعي ».

وبالتّالي ظاهرة العولمة مرفقة بإنتاج أحدث القواعد وكفاءتها تفرض كضرورة لانضمام الدولة المعنية في اقتصاد معولم (Une économie mondial)، بدون حدود.

وبالنّسبة للجزائر، إلى جانب استيراد التقنيات "المفتاح في اليد"، وبالمقابل وضع سياسة إزالة التنظيم وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لصالح السوق.

وبعد ذلك نلاحظ وضع هيئات جديدة مأخوذة من النموذج الغربي وهي السلطات الإدارية المستقلة والمكلّفة بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط للاقتصاد في مرحلة انتقالية. علما أن هذه الإصلاحات تستدعي ضرورة إنشاء هيئات مكلّفة بالضبط ذات نموذج ليبرالي، وكلّما يصرح أحد الكتاب على أن:

« ***Libéralisation de l'économie et affirmation d'autorités de régulation cheminent de pair*** » .

وبالتّالي نشأت هيئات جديدة، تدعي السلطات الإدارية المستقلة، والتي تستعملها في مكان الهيئات الإدارية التقليدية أو الكلاسيكية، وذلك لأداء الوظائف المتعلقة

بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية. وإن كانت هذه الهيئات الجديدة محل دراسات هامة ومختلف التدخلات الفقهية، وخاصّة في فرنسا، إلا أنه ليس الأمر كذلك في الجزائر ولذلك بقي موضوع السلطات الإدارية المستقلة غير معروف، مما دفع بناء إلى البحث عن هذا الموضوع ولأهميته البالغة في الوضع الراهن.

فلذا نتساءل عن الأساس القانوني والمفهوم الحقيقي للسّلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والماليþ كما أنّ تسميتها تدل عن خاصية الاستقلالية مما يدفعنا للتساؤل عن مدى استقلاليتهاþ وأخيرا سنجيب عن مدى تناقض أو تعارض السلطة المخوّلة للهيئات المستقلة مع المبادئ الدستوريةþ

تطرح فكرة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي صعوبات في تكييفها، مما يستدعي الأمر البحث عن المقصود بهذه الفكرة وعن المعايير الأساسية التي تسمح بتكييف هيئة ما ومنحها صفة السلطة الإدارية المشكلة (الفصل الأوّل).

وبعد منحها صفة السلطة الإدارية المستقلة فإنّ هذه الأخيرة تدخل بهدف ضبط المجال الاقتصادي والمالي، وللقيام بهذه المهمة فتخوّل لها سلطات تختلف من هيئة إدارية مستقلة إلى أخرى (الفصل الثاني).

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية العمود الفقري للضّبط الاقتصادي، بل أكثر من ذلك فهي محرّك السوق الاقتصادية والمالية، نظرا لاتساع مجال عملها ونطاق تدخلها وكلّ واحدة في اختصاصها المخوّل لها.

إلا أنّ كثرة الهيئات الإدارية المستقلة في مجالات النشاط الاقتصادي والمالي وتزويدها بسلطات كثيرة يؤدي إلى خلق قواعد جديدة ومتخصصة، وتختلف هذه القواعد من هيئة لأخرى، وأحيانا نجد أنّ المعايير الأساسية لتكييفها كهيئات إدارية مستقلة والضمانات الأساسية ليست مهمة أمام كلّ الهيئات، قد يكون هذا النق f في تكريس المعايير والضمانات القانونية متعمد، ويمارس تحت غطاء المرونة والسرعة

لضمان فعالية الضبط الاقتصادي، وكما يمكن تكييف ذلك بمثابة تقليد انتقائي (Un mimetisme sélectif) أي المشرع في هذه الحالة عندما يأخذ ذلك من المشرع الغربي ينتفي كلّ ما يتعلّق بالضمانات الأساسية لحقوق الدفاع، كما يقلّ f من استقلالية هذه الهيئات وذلك بتردد عن انسحاب السلطة التنفيذية في سلطة اتخاذ القرارات في المجال الاقتصادي والمالي، لكن هذه الظاهرة تمسّ بحقوق المتابعين أمام هذه الهيئات. وتؤسس حالة اللا استقرار القانوني « Insécurité juridique » إنها فوضى الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي.

دور رجل القانون أما فوضى الهيئات الإدارية المستقلة هو إعادة النظام لهذه الهيئات، بفضل مجهود يتمثّل في هيكلة المعطيات التي ولّدها تطور النظام القانوني، ويكون ذلك بخلق قانون جديد ومستقل، وهو قانون الضبط الاقتصادي، في هذه الوحدة الجديدة من القانون يمكن إيجاد تقنين للهيئات الإدارية المستقلة، ونظام التقنين يجعل القانون أكثر سهولة. وتوجد عدّة حلول لعملية التقنين.

النصو f الحالية خاصيتها أنها متفرقة بحسب الهيئة المعنية، فعملية مزج بسيطة للقواعد الموجودة تكون كافية للتقنين لكن بشرط أن يكون هناك تناسق لإيجاد قواعد مشتركة بين هذه القوانين المؤطرة لهذه الهيئات.

من جهة أخرى فإن هذا التقنين يمكن أن يكون تقنينا حقيقيا للضبط الاقتصادي إذا كانت من بين أحكامه مجموعة أوّلى من المواد تعرّف مهمة الضبط وتحدد المبادئ الأساسية التي يجب على كلّ هيئة إدارية مستقلة تؤسس مستقبلا أن تسير عليها وبعدها تأتي الأحكام المتعلقة بتوزيع الاختصاصات ثمّ الأحكام المتعلقة بالإجراءات.

إنّ التقنين إذا تمّ يمكّن من الاقتصاد في البحث عن القواعد القانونية الخاصّة بالهيئات الإدارية المستقلة ويمكّن كذلك من الإجابة عن بعض التساؤلات، كتلك المتعلقة بمدة دستورية السلطات المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة أو بالتكييف القانوني لهذه الأخيرة، التعاون بين هذه الهيئات لتفادي وقوع تنازع في الاختصا f ، الجمع بين العقوبات والتقادم، أي تأطير السلطات الإدارية المستقلة.

إنّ تقنين الهيئات الإدارية المستقلة سوف يسمح أيضا بتنسيق القواعد الخاصة بتوزيع الاختصا f القضائي للنظر في أعمال هذه الهيئات سواء القضاء العادي أو الإداري، أمام تنوع هذا الاختصا f يجد المتقاضي نفسه محتار إلى اية جهة قضائية يتجه، فيمكن مثلا وضع مبدأ عام وهو اختصا f القضاء الإداري وكاستثناء اختصا f القضاء العادي، عندما يتعلق الأمر بالسلطة القمعية، وفي الوقت نفسه يسمح هذا التقنين بتوحيد القواعد المتعلقة بكيفيات تقديم الطعون وسلطات القاضي عند النظر في الدعوى.

أخيرا وفي هذه النقطة فإن هذا التقنين يجب أن يكون الهدف منه تقوية الشفافية في الإجراءات وتوفير الضمانات للأعوان الاقتصاديين، وقد تكون هذه التقوية ممكنة عن طريق تكريس الطابع القضائي للإجراءات أمام هذه الهيئات La juridictionnalisation des pracédures.

كما نلاحظ كذلك نوعا من التقاعس في ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لمهامها، على سبيل المثال مرور وقت طويل جدا بين صدور النـ f أو اللائحة، المطبقة أو انعدامها كلية إلى يومنا هذا.

علما أن إرادة الدولة في تكريس هذه الإصلاحات وإنشاء هذه الهيئات الإدارية المستقلة بهدف الضبط الاقتصادي والنهوض بالاقتصاد الوطني بصفة عامة، فهذا سيؤدي حتما إلى زيادة تدخلات السلطات الإدارية المستقلة في مجال اختصاصها، وبروز دورها الفعلي والحقيقي، نتيجة زيادة عدد المتدخلين فيها. ورفع حجم المعاملات الجارية على مستواها.

أما إذا كانت إرادة الدولة ذات طابع تزيني، أو خيالي، موجّه للخارج من أجل إعطاء صورة للرأي العام العالمي، فهذا سيؤدي إلى إبقاء السلطات الإدارية المستقلة مجرّد بناءات تشييدية تتحمّل الدولة تكاليف وأعباء سيرها.

وبالتّالي على المشرع أن يضع قواعد مشتركة في مجال الإجراءات الضبطية على الأقل وليس توحيد النظام المطبق على الهيئات الإدارية المستقلة. ونتطرق إلى هذه المسألة خاصّة عندما يتعلق الأمر بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بتوحيد الضمانات الأساسية وتعميمها والتي تشكل مبادئ دولة القانون.

Les Autorités Administratives Indépendantes Statuant en Matière Economique et Financière

La mondialisation peut être perçue en terme de démantèlement des frontières economiques entre Etats à l'échelle planétaire, de sorte que soit garantie la libre circulation de tous les facteurs de production. Un tel processus est sous-tendu, dans le cas des pays du Tiers Monde comme l'Algérie, par une hégémonie du droit libéral occidental. On y asiste, en effet, à des changements institutionnels, au désengagement de l'Etat de larges pans de l'economie, à la réception de l'ordre juridique libéral par le biais de l'importation massive de nouvelles technologies juridiques "clés en main". Comme l'exprime à juste titre un auteur, "il devient possible sans occuper de territoires et même sans investir de fonds dans le développement économique et social, de déterminer la forme de culture et d'économie d'autres nations, en y important le système juridique qui influencera l'organisation sociale tout entière".

Ainsi, Le phénomène de mondialisation croissante s'accompagne de la production de nouvelles règles dont la maitrise s'impose comme une nécessité au regard de l'insertion du pays concerné dans une économie mondialisée, sans frontières. On assiste en effet à un processus de diffusion/réception de l'ordre juridique liberal aussi bien en tant que corpus de règle qu'en tant qu'ensemble de structures chargées de leur mise en œuvre.

Dans le cas algérien, outre l'importation de codes "clès en mains" et parallèlement à la mise en chantier d'un vaste mouvement de déréglementation et de retrait de l'Etat de la sphère économique au profit du marché, on assiste à la mise en place de nouvelles structures calquées sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes chargées de multiples fonctions liées au processus de régulation d'une économie en transition. De telle options nécessitent en effet la création de structures de régulation de type libéral car, comme l'écrit un auteur, "libéralisation de l'économie et affirmation d'autorités de régulation cheminent de pair".

En effet et contrairement à ce que laisse suggérer le mythe du retrait ou du désengagement de l'Etat de la sphère économique, le passage de l'Etat providence à l'Etat régulateur s'opère au moyen de la mise en œuvre de nouvelles formes de régulation, en somme d'une régulation par d'autres moyens. Si l'Etat se désengage de pans entiers de l'économie, il reste que face aux exigence d'un encadrement efficient des méchanismes du marché, le legislateur fait appel à des structures ***ad hoc*** qu'il puis essentiellement dans le droit français qui c'est lui-même inspiré de l'expérience des agences américaines, ce qui traduit "une ralative mondialisation des catégories juridiques".

Ainsi sont nées de nouvelles structures, dénommées autorités administratives indépendantes, que l'Etat utilise aux lieu et place de l'adminisrtation classique pour remplir les nouvelles tâches que commande la régulation des activités économiques et financières. Toutefois, si ces nouvelles institutions ont servis d'objet d'étude pertinent à de multiples contributions doctrinales, particulièrement en France, tel n'est pas le cas en Algérie où le thème des autorités administratives independantes demeure méconnu.

Il reste qu'en adoptant, par effet de mimétisme, les mêmes structures administratives que celles de la France, le législateur algérien use souvent des catégories juridiques des Etats libéraux en les vidant toutefois de toute leur substance originelle. Comme l'exprime un autre à propose du cas des pays de l'Afrique subsaharienne, "cetteadministration reproduit parfoisjusqu'au mimétisme celle de l'exmétropole, alorsque dans le même temps il ne peut se défendre d'un sentiment d'étrangeté qui lui penser que tout est pareil mais différent" . C'est ainsi que le contexte va imprimer ses particularités aux textes de sorte que l'on s'éloigne souvent de la pratique du droit de référence occedental. Un tel constat est valable tant pour la notion-même d'autorités administratives independantes que pour le régime qui leur est aplicable en tant que structures de régulation des activités économiques et financières. Le cas spécifique du Conseil de la concurrence mérite des développements particuliers en ce qu'il révèle les problèmes juridiques inextricables que soulève la transposition mécanique des solutions françaises en droit algérien.